



XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: UMA ANÁLISE JURÍDICA À LUZ DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Joana Stelzer
UFSC

contatojoana@yahoo.com.br

Everton das Neves Gonçalves
UFSC
evertong@vetorial.net

Marilda Todescat
UFSC
marildat@gmail.com

Gerson Rizzatti Júnior
UFSC

rizzatti.rj@ufsc.br

Maria Aparecida Silva Alves
UFSC
pnap3.supervisor@eadadm.ufsc.br

Patrícia Duarte Peixoto Morella
UNIVALI
patriciapeixoto@univali.br

Resumo

Autonomia Universitária Didático-Científica é garantia e prerrogativa prevista no artigo 207, da Constituição da República Federativa do Brasil, devendo ser analisada de acordo com os objetivos e princípios constitucionais, inclusive quando se trata da Educação a Distância. O planejamento para atingir a autonomia exige o estabelecimento de políticas públicas. Contudo, essas políticas devem ser formuladas com a participação efetiva (e não somente formal), da Sociedade civil, da Universidade e do Estado. A presente investigação objetiva delinear aspectos que devem ser considerados no momento do emergir e desenvolver uma política pública de Educação, notadamente a voltada para o âmbito universitário e mais especificamente para a Educação a Distância (EaD). A pesquisa foi feita sob base lógica indutiva, quanto ao objeto consistiu em pesquisa jurídico-teórica e no que tange ao objetivo classificou-se como pesquisa descritiva. A coleta de dados foi bibliográfica e documental, enquanto a abordagem foi qualitativa. Os dados foram apresentados em forma de textos. Ao final, concluiu-se que a garantia da autonomia em prol da Universidade não a isenta do cumprimento de seu papel constitucional, tendo que atentar sempre pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade na promoção de uma política educacional.

Palavras-chave: Autonomia Universitária; Políticas Públicas; Educação a Distância; Princípio da Subsidiariedade

1 Introdução

O presente artigo objetiva delinear aspectos que devem ser considerados no momento do emergir e desenvolver uma política pública de Educação, notadamente a voltada para o âmbito universitário e mais especificamente para a Educação a Distância (EaD). Para tanto é imprescindível constatar a existência e os delineamentos da autonomia universitária no Brasil, buscando estabelecer o liame com a estrutura normativa e a maneira de especificação das políticas públicas referentes à área em menção.

A temática é sempre atual, em razão da inegável função universitária de produção de mão-de-obra especializada, desenvolvimento da pesquisa e ambiente natural de elaboração, aprimoramento e superação do conhecimento. Contudo, a maior relevância está na maneira de se delinear a política pública por parte do Estado, com a participação da Universidade voltada aos objetivos constitucionalmente especificados. A institucionalização da EaD, com isso, deixa de ser uma decisão única e exclusiva do gestor e passa a refletir uma necessidade da sociedade.

A reflexão proposta diz respeito a evidenciar de que maneira a política pública deve ser construída em harmonia com a autonomia universitária e de que forma tal ajuste resultaria verificado na qual viesse a lume a propositura da institucionalização da EaD.

Há necessidade de operacionalizar a estrutura gestional da Universidade. A não institucionalização da EaD, em verdade, reflete o esvaziamento da Universidade e da capacidade de gerenciar novas proposituras educacionais. Nesse sentido, é salutar que a *Universitas* tenha aderido a processos contemporâneos de ensino como a Educação a Distância (EAD) através de projetos como a Universidade Aberta do Brasil – (UAB), Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) e outros, ou as estruturas multi-campi como as Universidades regionais. Além dessas iniciativas, cite-se também as rotinas administrativas mais enxutas e pragmáticas, próprias dos sistemas informatizados de gestão ou do enxugamento de suas estruturas organizacionais.

É crucial entender que o planejamento da educação é, acima de tudo, na *Universitas*, setor fundamental do planejamento econômico de um País como diferencial de tecnologia, de amadurecimento cultural e científico e de prosperidade. A partir do momento que as Universidades públicas aceitarem a institucionalização da EaD será possível virar a página da educação brasileira rumo à inovação.

1 A Autonomia Universitária e sua repercussão na Educação a Distância

Historicamente a autonomia das universidades surgiu com a separação do Estado e Igreja, especialmente ao se considerar a possibilidade de um Estado laico, em procura da independência de conteúdos e da maneira de se estabelecer a prática ensino-aprendizagem. Encontravam-se, notadamente, três grandes forças em contínua pressão: o Estado, a Igreja – de acordo com o momento histórico tratado, mas principalmente a partir do século XI –, e a universidade. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 1998).

O longo trajeto seguido pela Universidade em busca de sua autonomia passou por inúmeros percalços a depender do momento histórico vivido e das forças políticas, jurídicas e econômicas então dominantes – como em qualquer processo histórico de assentamento e conquista de direitos e, claro, também de deveres.

Para o enfoque aqui intentado, interessa evidenciar a autonomia universitária a partir do artigo 207, da Constituição da República Federativa do Brasil, que pode ser subdividido –

para fins de estudo específico – em três focos indissociáveis: autonomia didático-científica, autonomia administrativa, financeira e de gestão. Dita autonomia é focada como princípio da Universidade, veja-se:

Importante observar a precisão dos termos: “*as universidades gozam de autonomia [...] e obedecerão ao princípio [...]*”. Os verbos são imperativos. Em sua acepção própria, o vocábulo princípio traduz a idéia “de origem, começo, causa primária” [...]. E esta “é a idéia que está presente na expressão princípio de autonomia universitária a designar não um princípio constitucional ou uma norma constitucional de princípio – norma programática -, mas um princípio universitário, ou mesmo de direito educacional por ser inerente à atividade universitária, e não à ordem jurídica, no sentido de orientação axiológica para a compreensão do sistema jurídico nacional” [...]. Assim entendida, a autonomia é causa primária da atividade universitária e é neste sentido que deve ser compreendida a expressão “princípio de autonomia” [...].(FÁVERO, 2008, p. 61)

A autonomia universitária administrativa possibilita a auto-organização das universidades, pela qual decidem quanto à regulamentação de suas atividades-fins (RANIERI, 2004). De sua parte, a autonomia financeira e de gestão passa pela mesma lógica de aplicação dos recursos e planejamento das atividades da maneira mais conveniente para a universidade. Claro está que a dependência financeira das universidades públicas ou estatais em verdade acaba por atenuar dita autonomia, considerando que sempre haverá o interesse por trás do repasse das verbas públicas e que ditos interesses podem muitas vezes atrelar as práticas universitárias aos desígnios dos governantes e não necessariamente aos da Sociedade e da universidade.

Não é diferente com as universidades privadas. Seja as organizadas sob o comando empresarial – com objetivo de lucro –, ou as fundacionais – que embora não objetivem lucro devem angariar recursos para sua manutenção e preservação –, encontram-se sob a pressão de administrar seus recursos de acordo com as exigências de mercado, subvertendo, por vezes, os reais interesses da universidade no que tange à autonomia e alcance de suas finalidades.

Contudo, importa-nos neste artigo destacar a autonomia universitária didático-científica, compreendida como a deliberação, pela universidade, do que estudar, como, quando e para que (DELIGDISCH, 2004). Nesse sentido, “a autonomia não é um fim em si mesmo. É um meio para a Universidade realizar os seus fins de educação, crítica, ciência e cultura” (MIRANDA *apud* ARAGÃO, 2011). Sob tal lógica, percebe-se que a institucionalização do EaD também deixa de ser uma decisão que fique ao alvedrio do gestor público, mas surge enquanto necessidade da solicitação da sociedade. Recordando que constitucionalmente a universidade deve alinhar ensino, pesquisa e extensão, sua preocupação deve estar na produção do conhecimento, pesquisa de novos saberes e a conexão entre esses e a necessidade de desenvolvimento local, regional e nacional (LIMONGI, 2000). A criação de polos no EaD (e, ainda, a dificuldade de atender a toda as solicitações) evidencia o clamor que se refere. Nesse ponto, percebe-se que a institucionalização do EaD passa a se destacar enquanto necessidade do coletivo, resultado das transformações sociais e tecnológicas.

O pleno desenvolvimento da EaD como modalidade formativa tem um marco de ruptura acentuado a partir dos anos 90, uma vez que há uma transformação significativa no próprio conceito de “distância”, ou seja, antes, se o termo designava a separação física entre aluno e o professor, com o advento da internet, passa a significar integração virtual entre os agentes do processo de ensino –aprendizagem. (VASCONCELOS, 2008, p. 210)

No Estado de Direito e sob regime democrático, a universidade tem fins especificados, ainda que de maneira indireta, pelos fundamentos da República Federativa do Brasil, enunciados no artigo 1º da Constituição de 1988: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Aragão explicita:

O amplo tratamento dado aos direitos sociais da educação pela Constituição de 1988 não apenas confirma, como fortalece o caráter democrático e social do Estado brasileiro em benefício do cidadão, vez que, privá-lo de educação é tão grave quanto impedir o seu acesso a informações ou restringir-lhe a liberdade de expressão, pois fere igualmente a dignidade humana. (ARAGÃO, 2011, p. 56)

A mesma normativa – artigo 3º da Constituição – estabelece os objetivos fundamentais da República: constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação. Completa o autor antes citado:

Em boa hora a Constituição positivou o princípio [da autonomia universitária], vez que, principalmente diante da história das universidades, se estas não possuem um âmbito de atuação autônoma, podem até ser outra espécie de estabelecimento de ensino superior, mas não universidades.

Além dos fundamentos e objetivos fundamentais da República vistos, já há uma série de outros princípios constitucionais de grande importância para a exata delimitação da autonomia universitária, constituindo relevantes elementos hermenêuticos na definição de seu conteúdo, ora para fortalecê-lo, ora para restringi-lo. (ARAGÃO, 2011, p. 56).

García de Enterría acrescenta:

Esses valores [constitucionais] não são simples retórica, não são [...] simples princípios ‘programáticos’, sem valor normativo de aplicação possível; ao contrário, são justamente a base inteira do ordenamento, aquela que há de prestar a este seu sentido próprio, a que há de presidir, portanto, toda sua interpretação e aplicação. (ENTERRÍA, 1991, p. 56)

Então, esses não são os fins da universidade e, portanto, da utilização de sua autonomia didático-científica, de modo que ao resolver o que, como, quando e por que estudar e pesquisar, deverá ter em mira atingir os objetivos mencionados e destacar os fundamentos da República. A responsabilidade social da universidade, em virtude de sua autonomia, pode ser assim evidenciada:

[...] Os papéis que a sociedade espera que a universidade assumira refletem as mudanças que a sociedade enfrenta e, por sua vez, a capacidade da universidade para identificar, distinguir e estabelecer uma ordem de prioridade entre elas, de uma maneira aceitável e socialmente benéfica. A partir desta perspectiva, sua "relevância" pode ser definida como o nível de convergência entre o que a sociedade espera e o que a universidade pode fazer. No entanto, isso não significa que a universidade deve ser reduzida a uma "agência de serviços", que aceita as pressões sem questionar e sem opinião própria, "orientada a serviços" de curto prazo exercido pelo "mercado". Da mesma forma, a "qualidade" se mostra a sociedade na medida em que diferentes instituições alcançam os altos padrões que se espera delas.

[...] A universidade deve prestar contas a sociedade, tem a obrigação coletiva com a

qualidade, justiça, tolerância e deve respeitar as normas acadêmicas, administrativas e éticas, nas quais a liberdade acadêmica e a autonomia universitária são as pré-condições que permitem ao ensino superior delegar algumas das suas responsabilidades à sociedade. (UNESCO, 1998 p. 12-14).

Assim, para atingir seus objetivos, a universidade deve restar inserida na participação e no debate a respeito dos aspectos relevantes para a Sociedade em que se encontra, propiciando-lhe a oportunidade de desenvolvimento e auto-superação.

A intensificação da troca entre a universidade e a sociedade [...] supõe um novo compromisso que alguns chamariam uma nova responsabilidade moral para com a sociedade civil, que vai além da questão do apoio financeiro, com um maior o peso sobre o compromisso da universidade com o "serviço a comunidade".

[...] O "retorno" da universidade para a sociedade civil levanta uma série de questões sobre o papel ativo e forte que ela poderia desempenhar, não só no setor habitual dos "serviços a comunidade", e de uma maior atenção aos "interessados". Essas atividades constituem também um ato de solidariedade e responsabilidade social, pois ajuda a comunidade a definir as principais prioridades para o seu próprio desenvolvimento. (UNESCO, 1998, p. 10)

A maneira de estabelecer o alcance desses objetivos e coaduná-los aos interesses sociais está em seu planejamento e na deliberação da(s) política(s) pública(s) a delinear, com a participação efetiva dos entes envolvidos e interessados no processo. Entretanto, no que se refere à institucionalização do EaD, tal realidade não pode ser afastada “devido ao preconceito por parte de grupos de professores, gestores, técnicos e até mesmo de alunos que não compreendem a EaD como uma oportunidade de inclusão social e de mudanças educacionais e econômicas” (ARAÚJO; FREITAS, 2014). A institucionalização da EaD, visto sob tal aspecto, deixa de ser uma possibilidade para se transformar em uma necessidade que a Universidade deve atender.

3 Metodologia

Os critérios adotados na realização do presente estudo concentraram-se nos seguintes aspectos: base lógica, objeto de estudo, objetivo da pesquisa e coleta de dados, abordagem do problema e forma de apresentação da pesquisa.

No que se refere à lógica, utilizou-se o raciocínio indutivo partindo de premissas particulares para uma conclusão geral. Nesse caso, a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta, dito de outro modo, as constatações particulares levam à elaboração de generalizações (LAKATOS; MARCONI, 2010).

Quanto ao objeto de estudo, o presente trabalho consiste numa pesquisa jurídico-teórica, também denominada de pesquisa epistemológica, de cunho teórico ou filosófico (MONTEIRO; SAVEDRA, 2001 *apud* MOTTA, 2012). A pesquisa jurídico-teórica se alicerça no dogma jurídico, ou seja, na lei, na jurisprudência, na doutrina, nos costumes, nos princípios, entre outros. Nesse tipo de pesquisa, parte-se do entendimento de que o Direito é uma ciência pura e que, portanto, a solução do problema pode ser obtida a partir do estudo do próprio dogma jurídico (VIANNA, 2005 *apud* MOTTA, 2012). Não há que se falar, nesse caso, de pesquisa instrumental (na qual se buscaria a contribuição teórica do Direito para a resolução de um problema prático).

Em relação ao objetivo da pesquisa, a presente investigação classifica-se como pesquisa descritiva, pois procurou “obter informações e descrever características de

determinado [população ou] fenômeno.” (VERGARA, 2010, p. 47). Essa forma de estudo “[...] procura conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas.” (ZANELLA, 2007, p.32).

A coleta de dados serviu-se predominantemente de um estudo bibliográfico e documental, destacando-se obras doutrinárias e relatórios governamentais para se desenvolver uma proposta de institucionalização no âmbito da EaD.

A abordagem do problema de pesquisa foi feita de forma qualitativa, ou seja, sob uma perspectiva global, priorizando contextos e suas inter-relações (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2006). Com isso, tem-se “[...] o exame rigoroso da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado e (re)interpretado de acordo com as hipóteses estrategicamente estabelecidas pelo pesquisador” (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2006, p.110). Ruiz (2002) afirma ainda que, com as pesquisas qualitativas, “não se quer provar a existência de relações particulares entre variáveis. O trabalho busca uma descrição do fenômeno estudado, está interessado nas histórias dos eventos e nas suas interdependências”. Os dados foram apresentados em forma de textos

4 As Políticas Públicas e a Autonomia Universitária: avaliação político-jurídica da institucionalização da EaD

O tema afeto às políticas públicas não raras vezes resta excluído da discussão jurídica por se entender que aquelas se encontram no âmbito de discricionariedade do administrador público. Esse é um ponto elementar ao se fazer uma análise jurídica da institucionalização da EaD, pois ao gestor público não lhe é concedida tamanha liberdade, a ponto de uma dissociação com a necessidade social.

Todo ato da Administração Pública – e a política pública não deixa de sê-lo –, tem um maior ou menor grau de discricionariedade, entendida essa como o critério de utilidade e oportunidade do administrador a respeito das prioridades no desenvolvimento das atividades públicas. O ato pode ser vinculado – nesse caso há obrigatoriedade de sua prática e, portanto, a discricionariedade é mínima –, ou pode ser discricionário ao ponto de deixar ao administrador a prerrogativa ampla de escolha de sua prática ou abstenção.

Embora a discricionariedade em maior ou menor escala seja própria do ato de governo e da administração, a constatação de seu ajuste ou não aos objetivos republicanos e nas bases do Estado democrático de direito é que permitem a avaliação dos atos como adequados ou inadequados às finalidades propostas. Nesse âmbito, Trindade acentua:

As questões ligadas à concretização das tarefas sociais, como a formulação das respectivas políticas públicas, não estão relegadas à arbitrariedade dos governos ou à vontade da Administração, mas têm o seu fundamento nas próprias normas constitucionais sobre direitos sociais, cuja observação pelo poder Executivo pode – e deve – ser controlada pelo Legislativo e, também, pelo Judiciário. (TRINDADE, 2013, p. 03)

Bucci completa:

A temática das políticas públicas, como processo de formação do interesse público, está ligada à questão da discricionariedade do administrador, na medida em que o momento essencial da discricionariedade é aquele em que se individualizam e se confrontam os vários interesses concorrentes. E um interesse é reconhecível como interesse público quando é assim qualificado pela lei ou pelo direito, que é

exatamente o que se faz no processo de formação da política pública como dado de direito, ou seja, sancionar determinados fins e objetivos, definindo-os legitimamente como a finalidade da atividade administrativa. (BUCCI, 2002, p. 265)

Nesse entendimento, as políticas públicas devem ser consideradas como um conjunto de processos que termina na escolha racional e coletiva de prioridades. Bucci (2002, p. 264), novamente, esclarece: “A locução *conjunto de processos* conota os procedimentos coordenados pelo governo para a interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório.” Por procedimento há de se entender o “sistema de atos interligados numa relação de dependência sucessiva e unificados pela finalidade comum de preparar o ato final de consumação do exercício do poder” (DINAMARCO, 2011). Já, processo é o procedimento em contraditório (CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO, 2003).

O contraditório consiste na possibilidade de participar e contrapor os diferentes interesses envolvidos na formulação de um plano estratégico a ser conformado. O afluxo das diversas forças no processo de conformação de uma política pública é que poderá evitar que esta seja unicamente a expressão dos tecnocratas, burocratas ou políticos de plantão.

Tal perspectiva é maléfica em razão de que a excessiva discricionariedade – que pode caracterizar arbítrio – não consiste unicamente nas restrições de direitos e no desrespeito à autonomia universitária garantida pela Constituição da República mas, também, na facilidade com que através de compreensões unilaterais, podem ser fabricados e concedidos privilégios, rechaçados pelo princípio da impessoalidade que deve permear as ações da Administração. A respeito, lembra Gordillo:

Quando se estudava há décadas na França as diferenças entre planejamento por comissão de planejamento ou pelo Ministério competente, sempre se entendeu que a segunda alternativa era a mais perigosa para os interesses coletivos, porque tirava a transparência do processo e deixava o poder político mais instável e maleável frente às pressões. (GORDILLO, 2000, p. XV-4)

Assim, a ideia de planejamento vem hodiernamente vinculada à da política pública, entendida como:

[A política] designa ‘aquela espécie de padrão de conduta [...] que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, pelo fato de implicarem que determinada característica deve ser protegida contra uma mudança hostil’. Daí por que [...] as argumentações jurídicas de políticas visam a estabelecer uma meta ou finalidade coletiva. (COMPARATO apud MELLO, 1997, p. 342).

Adverta-se que a política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa, pois é mais ampla que esses e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos governamentais, com a participação dos agentes públicos e privados (BUCCI, 2002).

Observe-se que o planejamento através de ações meramente governamentais é inservível ao propósito ora exposto. Trata-se de relação direta entre a Sociedade e a Universidade, com a coordenação do Estado e não o contrário. Não se trata do estabelecimento, pelo Estado, dos objetivos que se devem atingir e tampouco das dinâmicas a serem adotadas, já que atuação nesse sentido feriria o caráter democrático, avalizado pela

participação da Sociedade, que por um lado legitima e por outro limita a autonomia universitária didático-científica.

Portanto, a formulação das políticas públicas em qualquer área não pode excluir a participação, opinião e decisão dos envolvidos direta ou indiretamente. Na tentativa de viabilizar essa espécie de participação, não são raras as determinações normativas de abertura ao debate dos assuntos a serem decididos.

Entretanto, as audiências públicas, por exemplo – a começar pelas que dizem respeito aos orçamentos dos entes federados –, na maioria das vezes não passam de simples retórica e de instrumento formal, mas não real, de participação.

O desafio proposto no caso da institucionalização da EaD está em se encontrar participação efetiva e conversação entre as três áreas que necessariamente devem participar da elaboração das políticas públicas para o desenvolvimento da autonomia universitária didático-científica, isto é: Estado, Sociedade e Universidade. Nessa tríade, parece inegável a convergência do Estado (com as iniciativas já propostas, a exemplo da Universidade Aberta do Brasil - UAB) e da Sociedade (com a criação de polos e a instalação dos respectivos cursos), faltando às Universidades envolvidas estabelecer o diálogo para a respectiva institucionalização. Não se trata aqui de avaliar propostas pedagógicas do EaD, mas de obedecer ao comando constitucionalmente previsto no que se refere ao conceito de Autonomia Universitária.

Há, pois, uma constante alimentação com dupla direção: a Universidade desenvolve suas ações de acordo com os desígnios por si escolhidos, em busca dos objetivos constitucionais e contextualizada no âmbito social em que se insere; a Sociedade, de sua parte, foca as premências e as carências que enfrenta, de molde a sinalizar para a Universidade as áreas que precisam de desenvolvimento e/ou de aprofundamento, para que se atinjam os objetivos constitucionais gerais e específicos. Demonstrando o sincretismo Sociedade-Universidade, destaca Thumbs:

Os fins da educação se confundem com os fins da pessoa, tanto que a educação é o recurso com que a sociedade assiste ao indivíduo para que consiga a sua auto-realização plena...'[...]. É preciso conjugar os fins ideais com os fins materiais, os fins individuais com os fins sociais, os fins abstratos com os fins concretos. (THUMBSM, 2003, p. 429)

A contribuição da produção científica para o desenvolvimento e crescimento social é descrita por Antunes:

A ciência e a tecnologia trouxeram conquistas extraordinárias para a vida humana. Criticá-las de forma radical seria desrespeitar o lado bom do progresso e deixar de apreciar a maravilha de se ingressar em um novo milênio, cercado de tantos produtos e tão magníficos resultados em todas as áreas, em qualquer campo. Mas, esse mesmo progresso afastou-nos da realidade terrena com sua policromia de cores, seus cheiros, seus pesos, contradições e limites. A força da imagem virtual emudeceu nossos desejos de sentir o frio da noite, o macio da areia, o cheiro da terra molhada, a conversa dos pássaros. [...] não [se] quer afastar das conquistas do seu tempo, mas ousa[-se] sonhar com limites para superar a solidão da existência, para redescobrir o encantamento de viver. Educar é uma forma de paixão e educar a inteligência e as criatividades é afastar-se de um tipo de mundo, para a construção de outro muito melhor, sinalizado por outro tipo de qualidade de vida. O decisivo já não é mais somente o ar respirável, a boa água, o solo e o ar sempre limpos, mas principalmente a inteligência para criar e usufruir o sentido de todos os sentidos. (ANTUNES, 2000, p. 124)

Em tal sentido, Durham esclarece que:

[...] Não pode caber a agências governamentais, partidos políticos ou movimentos sociais, determinarem o que e como a universidade deve pesquisar. Por outro lado, cabe não a cada universidade em particular, mas à comunidade científica no seu conjunto, a avaliação do mérito dos projetos e da relevância do conhecimento produzido pela pesquisa. (DURHAM, 2009, p. 03)

Veja-se que a assertiva da autora, embora reconheça a impossibilidade de intromissão do Poder Público quanto à autonomia, remete ao conjunto da comunidade científica a pertinência quanto ao mérito e à relevância dos projetos e das pesquisas realizadas pelas instituições, nas quais se insere a EaD. Por óbvio, há uma série de questões que devem ser discutidas e articuladas, como: custo-estudante, definição da função da tutoria nas IES, inclusão da carga horária da EaD no esforço docente, regras mínimas de permanência dos estudantes, definição de vagas para docentes e equipes multidisciplinares, entre outros importantes temas, que permitirão avanços para que a EaD faça parte da rotina universitária. (TEREMUSSI NETO; SANTOS; SCHLÜNZEN; SCHLÜNZEN JUNIOR, 2014)

A participação da comunidade científica é, por óbvio, inafastável, já que a mesma serve como indicador de aprimoramento ou estagnação do conhecimento sob aspectos técnicos. Contudo, o rumo de uma política pública não pode ser ditado exclusivamente pelos integrantes da Universidade, assim como não deve ser traçado pelo Estado de maneira unilateral. É imprescindível a intervenção dos destinatários do saber a desenvolver para se verificar o alcance dos objetivos propostos pela Constituição no reconhecimento da autonomia universitária.

Afastar os destinatários do conhecimento seria alhear a Sociedade do processo de seu desenvolvimento com a cooperação universitária, obstar a alimentação de dupla direção antes citada. Traduzido de outro modo:

[...] Os controles [...] só podem ser exercidos em contextos históricos e sociais específicos. Desta forma, a autonomia é relativa [...] porque está sujeita a constrangimentos de natureza material, cultural e política próprios da sociedade na qual a instituição se insere. Além disso, uma instituição como a universidade não é criada a partir do nada, mas possui uma longa tradição histórica da qual depende, em grande parte, a sua organização e o seu reconhecimento social. (DURHAM, 2009, p. 05).

Destaca-se, portanto, na formulação de políticas públicas vinculadas à autonomia universitária, o necessário atendimento ao princípio da subsidiariedade, preponderante na esfera da descentralização administrativa. Dito princípio preceitua:

[...] Nenhum tipo de política, ou ação, deveria ser considerada em nível mais alto de governo que o necessário. Segundo tal princípio, o lugar ideal para a ação, ou efetivação de programas e políticas de governo, é o mais próximo possível do cidadão. (SILVEIRA, 2000, p. 43).

A compreensão do princípio em comento impende abordar sua origem:

Proveniente do latim *subsidium*, a expressão significa *ajuda* ou *socorro*, não podendo, portanto, extrair-se de seu conteúdo um mero limite à ação do poder público, de modo a considerá-lo como ente secundário ou simplesmente supletório

[...]. Antes, a própria doutrina social da Igreja, que primeiro definiu os contornos do princípio, deixa patente que a *suplência* não é o *sentido* da subsidiariedade, senão que constitui apenas uma de suas facetas. Assina ao poder público, assim, a função de estímulo, orientação, coordenação, integração e, em último caso, suplência [...].(TORRES, 2001, p. 16)

Nesse âmbito, a subsidiariedade como apresentada não consiste na definição de um limite, mas, contrariamente, na especificação de uma natureza em razão da qual a intervenção estatal é um subsídio, uma ajuda que coordena, controla, quando assim o exija o bem comum. Araújo e Freitas (2014) sob tal condição, frisam que apesar dos desafios enfrentados pelas instituições superiores de educação, os dados oficiais demonstram que a quantidade de cursos e alunos na modalidade a distância vêm aumentando significativamente. Nesse sentido, destacam com base no Censo da Educação Superior de 2010 (INEP, 2014) que, naquele ano, 14,6% das matrículas realizadas no ensino superior referem-se à modalidade a distância. Por estatísticas como essa deve-se guiar o planejamento universitário e ser ouvida a coletividade, considerando-se como indicativos os objetivos nacionais e em consonância com estes designando-se as prioridades e as metas da Sociedade em conjunto com a Universidade.

De outra parte, do mesmo modo que tal princípio informa a construção da política sócio-universitária-governamental, deve orientar a avaliação, de maneira a não excluí-la da apreciação dos envolvidos. Baracho afirma:

O controle do Estado sobre as comunidades que existem no mesmo, nas diversas modalidades de seu exercício, não pode implicar formas de poder discricionário. Qualquer tipologia de controle implica, para a conciliação com o princípio da subsidiariedade, situações que propiciam colaborações entre o Estado, as comunidades menores e os organismos privados. [...] O Estado não pode ser considerado como corpo estranho, no qual os cidadãos são vistos burocraticamente. Suas atividades precisam ser compreendidas, em relação às comunidades menores e aos particulares. (BARACHO, 2010, p. 119)

Assim como se faz necessária a atuação da Sociedade e da Universidade para o planejamento, sua participação na avaliação de molde a identificar os objetivos atingidos e os pendentes, bem como de determinar os futuros, insistindo nos que não puderam restar completados e/ou identificando outras áreas de ação, é cogente. Em tal participação identifica-se também a incidência da subsidiariedade.

Desse modo, o ajustamento pelo Poder Público das políticas públicas e sua coordenação teria duplo flanco de atuação: na identificação do alcance dos objetivos e do respeito aos princípios constitucionais; e na verificação objetiva da adequação aos dispositivos legais, no que diz respeito a aspectos técnicos, especificados em lei.

A primeira avaliação deveria ser instrumentalizada de molde a garantir a participação dos protagonistas, que melhor poderão aquilatar o grau de sucesso no desenvolvimento das atividades do EaD e no cumprimento das metas propostas quando do planejamento.

A segunda poderá prescindir da valoração da Sociedade, bastando a constatação de aspectos técnicos legais – tais como titulação do corpo docente, tutoria, polos de educação, grau de divulgação do conhecimento, condições estruturais, entre outras. Referindo-se ao processo que envolve as políticas públicas, Bucci afirma:

[...] é necessário o conceito de processualidade e que este se abra em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação. O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos

interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não-coincidentes com aqueles [...]. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E finalmente o terceiro momento no processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, [...] sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados. [...] A ação administrativa ganha, então, um novo sentido, “não em assegurar a conformidade da atividade administrativa a uma ordem normativa pré-existente (‘legalidade-legitimidade’), mas sim em ‘dar vida, através da participação e do confronto de todos os interessados co-envolvidos, a uma justa e original composição de interesses’ (‘legalidade-justiça’). (BUCCI, 2002, p. 266-267)

Assim, Universidade e Sociedade devem focar os problemas da EaD, estabelecendo ordem de prioridade, fixando a busca de suas soluções – através de hipóteses determinadas ou a serem descobertas cientificamente –, bem como a maneira de utilização dos meios a sua disposição, para superar as deficiências que forem apontadas.

Destarte, as protagonistas do planejamento – Universidade e Sociedade –, não podem ser descartadas da verificação de alcance dos objetivos, eis que somente os envolvidos no processo é que poderão afirmar – com conhecimento material e não meramente retórico ou abstrato –, o atingimento dos objetivos concretamente designados e fundamentados pelos desígnios constitucionais.

Nesta dinâmica, a atuação do Poder Público deve se dirigir menos à busca do equilíbrio entre as prerrogativas das autoridades e os direitos dos cidadãos que à integração social, institucional e governamental, para a superação das problemáticas coletivas, através da coordenação das atividades. Com a criação da UAB, a história da EaD no Brasil passa a ser ponto de reflexão, “tanto com relação à natureza das organizações que disponibilizam cursos, quanto em termos de suas vinculações administrativas, como o nível do ensino oferecido e os meios ou suportes escolhidos, assim como a modelagem e a duração desses cursos.” (TEREMUSSI NETO; SANTOS; SCHLÜNZEN; SCHLÜNZEN JUNIOR, 2014).

Não se olvida a determinação constitucional de elaboração do Plano Nacional de Educação, com as diretrizes para sua implementação. Contudo, a existência de planos não se confunde com o estabelecimento de políticas públicas para a EaD e tampouco garante a participação social e institucional em sua amplitude, sendo relegados a aspectos técnicos e burocráticos, obra de planejadores e técnicos, não raras vezes, alheios à Sociedade.

Resulta, assim, concreta a necessidade da integração entre o Poder Público, a Sociedade e a Universidade para ampla discussão sobre a institucionalização do EaD. Sob esse viés, a institucionalização ganha papel diverso do tradicional, reformulando o entendimento da atuação do Estado, na administração.

No âmbito educacional, a função do Poder Público na especificação das políticas públicas para a EaD não é dizer o que não se deve fazer, posto que já está dito, inversamente, pela Constituição, o que se deve e como fazer – objetivos e princípios –, mas coordenar o processo propriamente dito, zelando pela participação e integração dos setores protagonistas como destinatários das medidas. Tem-se, pois, que o Estado deve figurar na posição de articulador de necessidades, meios e resultados, com a participação efetiva da Sociedade e da Universidade.

Surge, assim, a ideia de complementariedade, de maneira que a União estabelecerá as normas gerais pelas quais coordenará o sistema nacional e, tanto os sistemas de ensino federal quanto os estaduais determinarão suas normas específicas, para atender às vicissitudes estaduais e regionais. Por especificidades entendem-se:

[...] aquelas [questões] que não traduzem a essência do instituto ou da ‘matéria’ cuidada pelo legislador, vale dizer, aquelas que podem ser consideradas como devendo ou podendo receber tratamento diferenciado segundo as peculiaridades de cada qual dos Estados-membros da Federação. (ROCHA *apud* RANIERI, 2004, p. 103).

Complementarmente, outro princípio a constituir a base para a formulação das políticas públicas vinculadas às universidades é o da proporcionalidade, entendido, “[...] em sentido amplo, [como] a regra fundamental a que devem obedecer tanto os que exercem quanto os que padecem o poder [...]” (BONAVIDES, 2007).

Trata-se do princípio da proporcionalidade no sentido de buscar a avaliação por parte da Sociedade e da Universidade, considerando os instrumentos a sua disposição e o atingimento dos fins, de molde a auferir melhor resultado quanto mais eficiente for o emprego dos meios na obtenção dos objetivos. Nesta compreensão, o princípio da proporcionalidade evidencia-se como uma das facetas do princípio da razoabilidade, de maneira que o mesmo critério de razoabilidade utilizado para o planejamento deva ser aplicado para a avaliação e a reciclagem dos resultados quando o assunto que se traz à baila é a institucionalização da EaD.

Dessa forma, a aparição do princípio da proporcionalidade configura garantia especial “[...] traduzida na exigência de que toda intervenção estatal nessa esfera se dê por necessidade, de forma adequada e na justa medida, objetivando a máxima eficácia e otimização dos vários direitos [...] concorrentes [...]” (BARACHO, 2010).

Sob esta ótica, há um aspecto tríplice no planejamento da institucionalização da EaD, pontuado pela verificação de (a) onde se está, (b) onde se quer chegar e (c) quais as estratégias a serem implementadas para alcançar os objetivos. Para tais percepções, verifica-se a impossibilidade de alienação dos sujeitos que devem exercer a escolha de fixar os três elementos da equação.

5 Conclusão

A garantia da autonomia em prol da Universidade não a isenta do cumprimento de seu papel constitucional, podendo desempenhar suas funções da maneira que compreenda melhor, desde que guiada pelos princípios constitucionais citados e na busca de atingir os objetivos pré-estabelecidos pela Constituição da República.

A dificuldade na articulação e definição do planejamento universitário para a institucionalização do EaD consiste está em se identificar instrumentos capazes de estabelecer o parâmetro a alcançar.

Da mesma forma que o Estado não deve, a partir dos gabinetes tecnocratas e imaginando um cenário muitas vezes totalmente distante da realidade, traçar políticas públicas para destinatários alheios à fantasia imaginada; tampouco pode a Universidade se encerrar nos moldes científicos e cultos tão próprios do âmbito acadêmico, para decidir o que e de que maneira se deve produzir o conhecimento por intermédio do ensino, da pesquisa ou da extensão.

Insta afirmar que a formulação de qualquer política pública e, notadamente, das políticas públicas voltadas para as universidades brasileiras e, ainda, calcadas na autonomia universitária didático-científica, precisam da participação efetiva dos destinatários. Esses serão os coadjuvantes acadêmicos e os protagonistas sociais, aos quais deve se dirigir o produto do saber universitário – da formação técnica especializada à formação de

pesquisadores.

Planejar a institucionalização da EaD sem ter em mira os anseios da Sociedade em que se insere é dissociá-lo de seu objetivo precípua: erradicar as desigualdades sociais, promover uma sociedade livre, justa e solidária.

A tarefa não é simples, pois embora o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade – como mencionado –, sirvam com critérios para se buscar o mais próximo possível daqueles destinatários as escolhas e soluções, estabelecendo-se as prioridades e resultados a atingir de acordo com os meios a disposição, os instrumentos necessários a tais elucidações precisam ser estudados e trabalhados caso a caso.

É nesse sentido que se pretende colaborar, pensando-se em que locais as soluções devem ser buscadas, mas incentivando e lançando o desafio de se buscar meios eficazes de aquilatar as necessidades sociais por intermédio da ferramenta denominada autonomia universitária didático-científica. Ao Estado cabe coordenar o binômio Sociedade-Universidade, à Sociedade, participar e à Universidade traçar seu papel enquanto difusora do saber, em que modalidade for, presencial ou a distância.

6 Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

ARAÚJO, Sarah Mendonça de; FREITAS, Maria Teresa Menezes. **O Processo de Institucionalização da EaD na Educação Superior: Entraves e Desafios**. Disponível em: <<http://www.aedi.ufpa.br/esud/trabalhos/poster/AT1/114295.pdf>> Acesso em: 02/05/2014.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 33. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CINTRA, Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINARMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DELIGDISCH, Marta Elizabeth. **A Autonomia Universitária Didático-Científica e a Avaliação dos Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu*: uma abordagem no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Dissertação de mestrado apresentada perante a Universidade do Vale do Itajaí, 2004.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros,

2011.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária**. O princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: NUPES-USP, 2009.

ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNANDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de Direito Administrativo**. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior**. Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Afrânio Mendes Catani (org). Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. 5. ed. v. 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

INEP. (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). **Censo da Educação Superior (2010)**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>> Acesso em: 11/06/2014.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMONGI, Dante Braz. **Atualidade da autonomia universitária** (CF. Art. 207). Direito, Estado e Sociedade. N. 17, ago-dez, 2000. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica – Departamento de Direito, 2000.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MOTTA, Alexandre de Medeiros. **Metodologia da pesquisa jurídica: o que é importante saber para elaborar a monografia jurídica e o artigo científico?** Tubarão: Copiart, 2012.

RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**. São Paulo: Edusp, 2004.

RUIZ, J. Á. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVEIRA, Renata Marcheti. **O Princípio da Subsidiariedade como corolário do Direito Comunitário Europeu**. Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil. ano II, n. 8, nov/dez 2000, p. 43-53.

TEREMUSSI NETO, Bruno; SANTOS, Danielle Aparecida do Nascimento dos; SCHLÜNZEN, Elisa Tomoe Moriya; SCHLÜNZEN JUNIOR, Klaus. **Institucionalização da Educação a Distância no Brasil: Propostas e Reflexões para um Marco Regulatório**. Disponível em: <<http://ticeduca.ie.ul.pt/atas/pdf/252.pdf>> Acesso em 28/04/2014.

THUMBS, Jorge. **Ética na Educação** – Filosofia e valores na escola. Canoas: ULBRA, 2003.

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRINDADE, André Karam. Constituição Dirigente e Vinculação do Administrador: Breves Considerações Acerca do Papel dos Tribunais na Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais. *In: Revista Jurídica da Faculdade de Direito Dom Bosco*. V. I, n. 4, ano III. Disponível em: <http://www.dombosco.com.br/faculdade/revista_direito/1edicao-2009/eos-4-2009-2.pdf> Acesso em: 20/11/2013.

UNESCO. **La educación superior en el siglo XXI. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior**. París. 5-9 de octubre de 1998. Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Autonomia didático-científica e suas conseqüências no sistema de ensino superior na ótica da nova lei de diretrizes e bases da educação brasileira. Recife: PROACAD-UFPE, 1998.

VASCONCELLOS, C. S. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico**. 18.ed. São Paulo: Libertad, 2008.

VERGARA, S. C.. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2007.