

## AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: DÁDIVA LEGAL OU CONSTRUÇÃO COLETIVA?

*Celia Regina Otranto*<sup>1</sup>

O presente texto foi norteado pelo seguinte questionamento: A ampliação ou redução da autonomia universitária dependem exclusivamente de uma lei externa ou têm relação direta com a ação política de professores, funcionários administrativos e estudantes de cada instituição? Para responder a esta questão foram desenvolvidos estudos bibliográficos e uma pesquisa de campo na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. As duas principais hipóteses que nortearam o estudo foram: a) a autonomia universitária não é obtida exclusivamente por um dispositivo legal; b) a autonomia universitária é um processo em construção.

### O significado da autonomia universitária

Autonomia Universitária é um conceito complexo que vem dando margem a interpretações variadas, daí a necessidade de especificação de seu significado. O caráter polissêmico desse conceito é reconhecido por vários autores nacionais e estrangeiros. Enquanto uns consideram que autonomia é a negação de qualquer limite ou vínculo, independência e autodeterminação, outros a vêem como uma independência relativa, autodeterminação limitada e liberdade concedida para um fim específico. Na análise do termo que, etimologicamente, é originário de duas palavras gregas: *autós* e *nomia*, Cury vai mais além. Para ele, “*autós* significa por si mesmo, algo que se basta. Já a palavra *nomia* é polissêmica. Tanto pode significar lei, regra, modelo a seguir, como pode significar uma região delimitada” (Cury, 1991, p. 25). Que a universidade é *autós*, não resta dúvida, ou não será universidade. *Autós* é a própria substância da universidade. Mas ela é também *nomia*, que pode ser entendida em um dos dois sentidos mencionados acima. Isso acontece, de acordo com Cury, porque a origem de *nomia* pode ser *nómos* ou *nomós*. Se entendida como *nómos*, “autonomia é um modelo que se basta por si mesmo ou algo que possui por si mesmo as regras que dirigem seu funcionamento e estrutura. O reconhecimento de uma identidade dá ao sujeito da *nomia* a capacidade de opção” (Id.).

Mas por outro lado, como observa Cury, se entendida como *nomós*, “autonomia é menos um modelo auto-suficiente e mais um *lugar relativo* que *busca o melhor*, opta pelo que é melhor, *andando por si mesmo*” (Id.) [grifos do autor]. Sendo um lugar relativo, no meio de outros lugares também relativos, a universidade perde a conotação de ser um espaço à parte do todo social. “O ser-modelo ou ser-lugar relativo, ao lado da evidente similitude, é um campo aberto à polêmica com decorrências diferenciadas” (Id.).

No entanto, acredita-se que, em vez de gerar polêmica, um sentido deve complementar o outro. A autonomia como uma regra, um modelo a seguir (*nómos*), para todas as instituições universitárias, está explicitada nos textos legais. Nos dias

---

<sup>1</sup> Profa. Dra. da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRuralRJ / Instituto de Educação / Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino. E-mail: celiaotranto@terra.com.br

atuais ela é garantida legalmente pela Constituição Federal que, em seu artigo 207, estabelece que “As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. É o reconhecimento de que a universidade deve ter a liberdade de caminhar por si mesma, determinando seus currículos, pesquisas, cursos, além de seus regulamentos internos, etc.

O princípio de autonomia, no país, está de forma explícita assegurado pela última Carta Magna. No entanto, para passar do princípio constitucional à real operacionalidade no interior das instituições universitárias, ele vem enfrentando sérias dificuldades. Na tentativa de superá-las, as propostas mais comuns vão no sentido de sugerir a elaboração de novas leis para normatizar o estabelecido no artigo 207 da Constituição em vigor. Todavia, acredita-se que qualquer atitude nesta direção serviria mais para restringir a autonomia do que facilitar o seu processo de operacionalização.

A história da educação no Brasil serve para comprovar esta afirmativa. Ela demonstra que a autonomia universitária foi controlada várias vezes por medidas legais que “surtiram efeito nos períodos discricionários e autoritários, em especial, no Estado Novo e durante o regime militar” (Fávero, 2000, p. 180). Isso significa que as leis serviram para moldar a autonomia universitária aos interesses políticos e econômicos, em diferentes períodos. Indica que elas foram utilizadas para direcionar a autonomia segundo propósitos de determinados grupos hegemônicos ou para reforçar a tutela do Estado, o que poderá ser uma forma de limitá-la dentro de parâmetros estabelecidos externamente à instituição<sup>2</sup>.

Considera-se que o modo como a autonomia universitária está redigida na Constituição Federal, de 1988, já é suficientemente claro. Os termos são precisos e os verbos são imperativos. Não dão, portanto, margem a dúvida interpretação. Sua amplitude é suficiente para atender às necessidades das universidades brasileiras. Mas se é claro e amplo, por que a autonomia ainda não é uma realidade no interior dessas instituições? A resposta possivelmente reside na constatação de que nenhuma lei, seja ela qual for, pode conceder, sozinha, autonomia às universidades. Então, qual seria o elemento que estaria faltando para a concretização desse princípio?

É provável que a resposta a esta pergunta esteja contida no segundo sentido da palavra *nomia*, isto é, na idéia de espaço relativo. Defende-se aqui que é necessário acrescentar ao “modelo” (*nómos*), que é geral, as ações desenvolvidas no “lugar relativo” (*nomós*), que é particular de cada instituição. O modelo reconhece a capacidade da universidade autodeterminar-se, de estabelecer as próprias leis internas, mas isso está longe de significar que a concessão legal garanta de fato sua aplicação. Cada instituição terá que criar seus próprios regulamentos dentro do seu espaço relativo, optando pela melhor maneira de exercer sua autodireção. Precisa aprender a andar por si mesma, encontrar os seus próprios caminhos, sem esperar que tudo lhe seja determinado por um instrumento legal. Vista sob este ângulo, a autonomia não está restrita a uma norma e sim amplia os seus limites dentro dos *campi* universitários. É uma autonomia construída pela ação de docentes-pesquisadores, funcionários e alunos.

---

<sup>2</sup> A respeito ver Sguissardi (1998); Cunha & Góes (1999) e Germano (2000).

A maior parte dos estudos sobre o tema privilegia a análise da autonomia nos dispositivos legais (modelo), investigando sua interferência nas instituições universitárias. No propósito de acrescentar mais um elemento às relevantes pesquisas na área, neste estudo o foco principal está na investigação da ação política desenvolvida no interior da universidade (espaço relativo) com a finalidade de torná-la mais autônoma. Analisa-se, portanto, a ação política interna, sem com isso desprezar os fatores externos de pressão, dentre eles a legislação que estabelece o modelo a ser seguido, por considerar-se que a ação política complementa o modelo e torna-o exequível dentro da instituição. Neste sentido, a autonomia universitária é vista aqui como decorrente de uma construção coletiva.

No entanto, outros elementos foram considerados neste estudo. O primeiro deles diz respeito aos limites da autonomia. Significa que a autodeterminação e o autogoverno que a universidade deve buscar na construção da sua autonomia têm seus limites estabelecidos pela sociedade que a mantém e para a qual desenvolve a sua missão. Se a universidade tem uma missão junto à sociedade, parece óbvio que os condicionantes para a autonomia universitária sejam por ela estabelecidos. Assim, a autonomia universitária aqui defendida não exclui a avaliação e o controle social de sua produção, que deve ser feito a partir do conhecimento e acompanhamento de suas práticas.

O segundo elemento considerado foi a importância das universidades públicas para a sociedade brasileira. Não se pode deixar de considerar que estas instituições, podem desempenhar papel estratégico na redução das desigualdades regionais, sociais e econômicas existentes no país, contribuindo de forma efetiva para a transformação social e econômica brasileira. A universidade pública “representa os interesses da sociedade, participa da política do Estado — no sentido de que é parte da *polis* — mas não é *governada* pelo Estado, nem em seu nome. É a única instituição que se insere no Estado e o transcende” (Trigueiro Mendes, 2000, p. 148).

Cabe ainda estabelecer a diferença entre autonomia de gestão financeira e autonomia financeira. A primeira refere-se à autonomia da universidade de gerir seus recursos como bem lhe aprouver, de acordo com suas necessidades, enquanto que a segunda libera a universidade para buscar recursos em instituições privadas, sem amarras legais. É importante ressaltar que a autonomia aqui defendida é a de gestão financeira, não prescinde, portanto, do financiamento das universidades pelo Estado. Os recursos nelas despendidos devem ser vistos como um investimento social, indispensável para o desenvolvimento de um país marcado por disparidades regionais tão intensas. Manter a universidade pública é fundamental para a redução dessas desigualdades e da dependência científica e tecnológica brasileira.

Vale destacar, também, que a construção da autonomia universitária não pode prescindir da democratização das decisões internas, ou seja, da gestão democrática. “A defesa da universidade autônoma e democrática passa pelo princípio da gestão democrática em todos os níveis e instâncias — reitoria, centros, faculdades, departamentos, etc” (Fávero, 2000, p. 183). Trigueiro Mendes (2000) assinala que a fonte do poder na universidade é a *vontade comum*, expressa numa estrutura que exclui qualquer forma monárquica ou oligárquica de autoridade. Não se constitui, portanto, em monopólio daqueles que se encontram na cúpula.

Todavia, essa vontade comum só terá condição de manifestar-se a partir do envolvimento ativo de todos os segmentos da universidade. A gestão democrática precisa ser uma prioridade na construção da autonomia universitária. Ou melhor, ela se constitui no elemento indispensável para que a instituição possa realmente gozar de uma autonomia que transcenda interesses individuais ou políticos, possibilitando o alcance dos reais objetivos institucionais. Para isso, o trabalho a ser desenvolvido no espaço social da universidade é fundamental, e acompanhar esse trabalho na história da UFRuralRJ ampliou a percepção do problema.

### **A construção da autonomia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**

A pesquisa desenvolvida na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro teve a abrangência de três décadas – de 1960 a 1989. Neste período foram analisadas as principais leis de ensino, as atas do Conselho Universitário (CONSU) e as ações desenvolvidas na Instituição, buscando-se apreender as ampliações ou reduções da autonomia universitária e suas possíveis causas.

No início da década de 1960, a educação nacional tinha na Lei nº 4.024/61 seu principal referencial. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 dispunha, em seu artigo 80, que as universidades gozariam de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar; mas ao mesmo tempo incumbiu o Conselho Federal de Educação de aprovar os estatutos das universidades. No entanto, a limitação do princípio da autonomia não residia somente na aprovação do estatuto pelo CFE; era ainda mais sentida, na obrigatoriedade das instituições seguirem todas as regras emanadas daquele órgão, para a elaboração do seu principal documento interno. Isso significava uma total falta de liberdade para traçar objetivos e estratégias de ação que cada universidade julgasse mais conveniente. Aquelas que não obedecessem aos rígidos critérios não obtinham aprovação para continuar funcionando.

A então Universidade Rural do Brasil<sup>3</sup>, como as demais instituições da época, foi obrigada a elaborar seu Estatuto segundo as regras impostas pelo CFE. O que se constatou na análise do documento aprovado em 1963 foi que, em vez de ampliar sua autonomia, a URB não teve sequer liberdade de expressar no documento suas convicções e projetos; seguiu uma fórmula imposta, mesmo sabendo que não se adequava às características de uma instituição agrária.

Com o golpe militar, a Lei nº 5.540/68 e legislação complementar se encarregaram da Reforma Universitária e de garantir “que as universidades gozariam de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que seria exercida na forma da lei e de seus estatutos” (Lei nº 5.540/68, art. 3º). A análise dos fatos e dos documentos internos da UFRuralRJ demonstrou, porém, que ela não usufruiu essa autonomia em nenhum dos aspectos integrantes do texto legal. Não teve autonomia, por exemplo, para criar, organizar e extinguir cursos, sendo obrigada a criar unidades universitárias e cursos para os quais ainda não se considerava preparada. Para alcançar a

---

<sup>3</sup> A Instituição foco da pesquisa, depois de transformada em universidade, teve as seguintes denominações: Universidade Rural (UR), 1943 – 1960; Universidade Rural do Rio de Janeiro (URRJ), 1960 – 1962; Universidade Rural do Brasil (URB), 1962 – 1967; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRuralRJ), 1967 até a presente data.

“universalidade de campo” exigida pela Lei nº 5.540/68, a UFRuralRJ instituiu novas unidades voltadas para as áreas de ciências sociais e educação, sem que isso expressasse a vontade ou necessidade de sua comunidade. Seus cursos tradicionais também não escaparam da interferência externa e tiveram que adaptar seus currículos às novas diretrizes do CFE, para serem reconhecidos nacionalmente. Todas as mudanças foram feitas a partir de regras definidas fora da Universidade, não se caracterizando, portanto, como reformulações decorrentes de análises efetuadas pela comunidade universitária (UFRuralRJ. Atas das Reuniões do Conselho Universitário, 1970-1975).

No que diz respeito à autonomia administrativa, cabe ressaltar que o autoritarismo e a repressão foram as principais atitudes dos dirigentes na maior parte do período estudado, no qual se evidenciou, algumas vezes, uma autonomia de ação do reitor amparada pelas autoridades militares, não podendo, portanto, ser confundida com autonomia da instituição universitária. Confundir autonomia do reitor com autonomia universitária é, como bem afirmou Trigueiro Mendes (2000), uma das deformações desse conceito.

Finalmente, no concerne à autonomia de gestão financeira, os documentos consultados demonstraram que os recursos vinculados administrativamente a rubricas impediram a instituição de aplicá-los segundo suas reais necessidades. Vale destacar ainda que a Instituição sofreu drástica redução de recursos na década de 1960, o que acarretou sérias conseqüências nas décadas subseqüentes. A UFRuralRJ foi mais atingida que as demais universidades públicas pela política educacional adotada nos anos da ditadura militar, em virtude de sua transferência, em 1967, do Ministério da Agricultura, para o Ministério da Educação e Cultura. Enquanto no primeiro era a Instituição mais importante de educação superior, no segundo passou a ser somente mais uma, e, o mais grave, uma das menores, o que significava ser uma das que recebiam um montante menor de recursos, que na época, foi reduzido em 50%.

No entanto, ao se analisar as ações empreendidas por professores, alunos e funcionários técnico-administrativos da UFRuralRJ, e seus efeitos no autogoverno da Instituição, os documentos fornecem indicações de que a ação política da comunidade universitária, em muitos momentos, ampliou a autonomia da Universidade, o que pôde ser constatado com a eleição direta para os cargos superiores da universidade, em 1984, culminando com a eleição direta e paritária para reitor, em 1988.

Politicamente mais organizados, professores, alunos e funcionários, centraram suas forças na democratização interna da Universidade, considerando que as mudanças somente seriam possíveis com dirigentes democraticamente eleitos que, conseqüentemente, teriam um compromisso mais explícito com a comunidade que os elegeram.

## Conclusão

Durante o período de abrangência da pesquisa foi possível constatar que UFRuralRJ não teve sua autonomia ampliada por nenhum ato legal. Os estudos efetuados foram significativos para confirmar a primeira hipótese de que nenhuma lei pode, sozinha, conceder autonomia às universidades.

A análise dos fatos destacados sinalizou, também, para a confirmação de que a ampliação da autonomia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, ao longo de sua história, teve relação direta com o envolvimento da comunidade acadêmica nos assuntos relacionados às demandas institucionais. Em determinadas ocasiões, somente um dos segmentos dessa comunidade agiu de forma mais sistemática, mas, no momento em que professores, alunos e funcionários se juntaram para discutir a Universidade e apresentar propostas para a resolução dos problemas institucionais, as conquistas foram mais significativas, confirmando a importância e a força política da ação conjunta. Portanto, a pesquisa desenvolvida forneceu indicadores que permitiram a confirmação da segunda hipótese: a autonomia universitária é um processo em construção.

Voltando, então, à pergunta que deu início a este texto, podemos agora respondê-la. A ampliação ou redução da autonomia universitária **não** dependem exclusivamente de uma lei externa, mas antes, têm relação direta com a ação política de professores, funcionários administrativos e estudantes de cada instituição. Isso significa que, se quisermos uma universidade mais autônoma, temos que lutar politicamente por ela.

## Referências Bibliográficas

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. *O Golpe na Educação*. 10. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão da autonomia universitária. *Universidade e Sociedade*. ANDES/SN, ano I, n. 2, p. 25-29, nov. 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes A. Autonomia universitária mais uma vez: subsídios para o debate. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 179-196.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964 – 1985)*. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, p. 29-48, 1998.

TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. *O Planejamento Educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ). *Atas do Conselho Universitário*. 1960– 1989.