

## **AUTONOMIA E ALIENAÇÃO: REFLETINDO SOBRE A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA<sup>1</sup>**

***Celia Regina Otranto<sup>2</sup>***

Este trabalho se configura como uma tentativa de vincular o tema autonomia e alienação especificamente à autonomia universitária. Visamos com isso aprofundar um pouco mais esse conceito, presente em nosso projeto de tese de doutoramento, que tem por título "O Processo de Construção da Autonomia Universitária na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: desafios, limites e perspectivas".

A atualidade do tema é fortalecida pelo fato do Ministro da Educação ter apresentado no dia 14 de abril de 1999, à Associação dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), as diretrizes do governo para a regulamentação da autonomia universitária. Em documento de 12 páginas<sup>3</sup>, o Ministério da Educação (MEC) divulgou os fundamentos para uma lei que deverá regulamentar a autonomia das universidades federais, uma vez que refere-se, somente, às 39 universidades federais, não incluindo as treze faculdades e escolas de ensino superior federais isoladas.

Em linhas gerais, as diretrizes incluem a possibilidade que as universidades terão para ampliar gradativamente as suas autonomias individuais através do que o governo chama de contrato de desenvolvimento institucional, que estabelecerá um caminho opcional e diferenciado para cada instituição. A duração desse contrato foi cogitado para um prazo mínimo de dois anos, período em que cada universidade passaria por um regime de auto avaliação e verificaria suas condições de implementação das metas propostas no contrato. De acordo com o texto apresentado, a personalidade jurídica das universidades federais permanece de direito público, sem alteração das naturezas autárquicas e fundacionais públicas. No que diz respeito à remuneração dos servidores, consta das diretrizes que a lei regulamentadora deverá dispor sobre a edição de planos de carreira diferenciados nas universidades federais, nos quais deverão estar contemplados níveis de remuneração que agora deverão ser diferenciados, dependendo das possibilidades de cada instituição. O Custeio dos atuais inativos e pensionistas, pela proposta do MEC, ficam a cargo do Tesouro Nacional, mas não integram os recursos definidos no art. 212

---

<sup>1</sup> Trabalho publicado na Série Textos CPDA/UFRuralRJ, No. 13, agosto/2000.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino do Instituto de Educação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (DTPE/IE/UFRRJ).

<sup>3</sup> Brasil/MEC. Autonomia Universitária. Brasília, 1999.

da Constituição Federal, ou seja, não integrarão o elenco daquelas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

### **Considerações a Respeito da Proposta de Autonomia do MEC**

A Constituição Federal (CF) de 1988 consagrou em seu texto uma série de garantias e direitos que eram reivindicados pela sociedade. Dois deles dizem respeito diretamente à instituição universitária, a saber: os princípios da gratuidade do ensino em todos os níveis (art. 206) e a autonomia das universidades (art. 207). A manutenção desses pilares que preservam a existência da *Universidade Pública e Gratuita* tem sido objeto de luta de professores, funcionários e alunos das universidades federais através das entidades que os representam.

No que se refere à autonomia universitária, o Governo Federal já vinha tentando há algum tempo limitá-la através de Propostas de Emendas Constitucionais<sup>4</sup>. Sua estratégia foi modificada recentemente, graças à aprovação das reformas administrativa e previdenciária. Essas reformas abriram, para o governo, a possibilidade de promover as alterações desejadas através de uma simples Lei Ordinária, de iniciativa do Presidente da República. É exatamente nessa perspectiva que o Governo investe agora, apresentando, através do Ministério de Educação, a sua proposta de autonomia.

Analisando o aspecto central da proposição governamental não teríamos uma Autonomia Universitária, mas várias. A autonomia das diferentes universidades poderá ser ampliada a partir de determinadas condições impostas no documento. A principal imposição é a assinatura de um contrato de gestão. As universidades que se recusarem a assinar o referido contrato terão apenas autonomia didático-científica e poderão ser submetidas a sérias restrições financeiras para a sua manutenção. Por outro lado, aquelas que o assinarem se tornarão "organizações sociais"<sup>5</sup>, o que implica em obter autonomia financeira e de gestão, além da didático-científica. Com esse mecanismo o Governo tenta se libertar da obrigação de financiar as Universidades Públicas, já que essa autonomia financeira será decorrente de convênios e demais contratos com o setor privado, além da possível cobrança dos mais diferentes cursos e serviços.

Segundo Marilena Chauí (1999), uma organização social difere de uma instituição social por definir-se por uma outra prática social, ou seja, a sua instrumentalidade que, no caso da organização social está referida ao conjunto de meios particulares para a obtenção de um objetivo particular. Ela é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no

---

<sup>4</sup> PEC 56-B/91 - alteração dos art.(s) 206 e 207 da CF. PEC 233-A/95 - alteração dos art.(s) 206 e 207 da CF. PEC 370/96 - alteração do art. 207 da CF.

<sup>5</sup> Brasil/MEC, 1999:10.

interior da luta de classes, que para a instituição social universitária sempre foi crucial (p. 2). Cabe-nos então, perguntar: É essa a autonomia que queremos?

### **A Autonomia Universitária Proposta pela ANDIFES**

Diversamente do MEC, que estabelece apenas diretrizes em seu documento, a ANDIFES apresentou, primeiramente, um projeto de lei que concretizava a sua concepção de autonomia<sup>6</sup>. Nele instituiu o princípio da gestão democrática e colegiada (art. 3º, IX), numa tentativa de forçar as universidades a democratizar seus Conselhos Superiores. Garantiu, ainda, que a escolha de dirigentes se encerrasse no interior das universidades (art. 7º e art. 11) e apresentou o Sistema de Instituições Federais de Ensino Superior (art. 15).

Um dos pontos mais polêmicos da proposta da ANDIFES foi aquele que previa a instituição de um plano de carreira diferente em cada universidade, o que acabaria com a possibilidade de criação de uma carreira única no magistério superior, como a defendida pela ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior), para todas as instituições públicas e privadas do país. Outro ponto delicado referia-se à distribuição de recursos entre as Universidades. Utilizando-se da maioria de indicadores quantitativos, a proposta da ANDIFES, na avaliação de muitos reitores, faria com que as universidades maiores fossem beneficiadas e as menores tivessem que conviver com recursos bem inferiores aos que hoje recebem.

Frente às inúmeras críticas, a ANDIFES, após processo de discussão nas comunidades universitárias apresenta um novo documento<sup>7</sup>, em 09/07/99, através do Of. Circular nº 38, no qual explicita seus fundamentos para a autonomia universitária.

Nele propõe a instituição legal de ente jurídico próprio, denominado Universidade Pública Federal, integrante do Estado Nacional, com personalidade jurídica de direito público interno e titular das prerrogativas de autonomia estabelecidas pelo art. 207 da Constituição Federal. Propõe, ainda, a instituição legal do Sistema de Instituições Federais de Educação Superior, constituídas pelas instituições federais de educação superior criadas, instituídas ou mantidas pela União, coordenado por um Conselho Superior, integrado por representantes das administrações das IFES, do Poder Executivo Federal, da sociedade e do Mundo da Ciência. Estende as prerrogativas legais de autonomia constitucional a todas as IFES integrantes do sistema, mesmo àquelas não organizadas sob a forma de universidade.

---

<sup>6</sup> ANDIFES Lei Orgânica da autonomia. Brasília, 1999.

<sup>7</sup> ANDIFES. Fundamentos para a Autonomia Universitária. Aprovado no Conselho Pleno em 06/07/99.

Em relação aos recursos humanos, volta atrás na proposta inicial e propõe a instituição legal de plano único de carreira docente e de plano único de carreira técnico-administrativa, com isonomia de vencimentos, pagos com recursos oriundos do Tesouro Nacional. Os inativos terão a garantia legal de equivalência entre as aposentadorias e as remunerações do pessoal da ativa. No que diz respeito ao financiamento indica, dentre outras, a necessidade de que sejam estabelecidas regras claras, objetivas e permanentes para garantir o financiamento do Sistema, em valores anuais equivalentes a, no mínimo, 75% dos recursos destinados anualmente pela União à manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do art. 212 da Constituição Federal.

A ANDIFES, além de defender a permanência dos Hospitais Universitários, Escolas Técnicas e Colégios de Aplicação no âmbito das respectivas IFES, reitera a compreensão que o art. 207 da C. F. dá prerrogativa de autonomia desde 1988. Nesse sentido manifesta-se contra a celebração de contratos, como propõe o MEC, em virtude do mesmo se caracterizar como um instrumento de heteronomia, incompatível com a autonomia universitária estabelecida na Constituição Federal.

### **A Proposta de Autonomia da ANDES/SN**

A ANDES/SN defende intransigentemente a auto-aplicabilidade do art. 207 da CF. Considera que a autonomia das universidades já está garantida no Texto Constitucional e que essa é uma conquista consagrada, inegociável<sup>8</sup>. Mas, apesar dessa compreensão, frente a interpretações jurídicas em contrário, a ANDES/SN elaborou uma proposta de regulamentação da autonomia universitária<sup>9</sup>.

Em síntese, a Proposta da ANDES para a Universidade Brasileira (1996), regulamenta o que diz o art. 207, garantindo ainda o compromisso do Estado com relação ao seu financiamento. Além disso, procura garantir a democracia interna das universidades públicas e privadas, enunciando princípios para a estruturação e gestão democrática das Instituições de Ensino Superior, ressaltando questões referentes à autonomia, avaliação e controle público (p.47).

Propõe, ainda, a implantação de um "Padrão Unitário de Qualidade" para todas as universidades brasileiras que faça consolidar um Ensino Superior de qualidade, alavancando o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, "condições fundamentais para a soberania nacional e o bem estar de nosso povo" (ANDES, 1996:15). A proposta desse Padrão Unitário de Qualidade, se fundamenta em cinco princípios: a) Ensino Público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; b) Autonomia didático-científica, administrativa e de

---

<sup>8</sup> Essa compreensão foi reafirmada no 18º Congresso da ANDES/SN (Fortaleza, fevereiro de 1999).

<sup>9</sup> ANDES/SN. Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira. Brasília, 1996.

gestão financeira e patrimonial; c) Democratização interna e liberdade de organização; d) Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e) Condições de trabalho dos docentes (idem, 16-17).

Para a ANDES/SN, isolar as universidades umas das outras e aceitar o fim da carreira única, é um retrocesso que comprometerá todo o Sistema Federal de Ensino Superior, levando à fragmentação da carreira e à conseqüente fragmentação das lutas por melhores salários, que passariam a ser desenvolvidas isoladamente, no interior de cada instituição. Também inserir uma lógica privatista nas Universidades Federais, como propõe o MEC, é abandonar uma conquista, fruto de muitos anos de luta. Tanto uma proposta como a outra são, para ela, inaceitáveis.

### Quadro comparativo entre as principais propostas de autonomia

Assunto	O que quer a ANDIFES	O que propõe o MEC	O que apresenta a ANDES-SN
<b>Financiamento</b>	A União deve garantir que pelo menos 75% do orçamento do MEC proveniente da receita de impostos sejam destinados anualmente às universidades.	O MEC não aceita a vinculação que teria de ser feita por meio de emenda constitucional. A alternativa é colocar na lei o valor mínimo de quanto a União deve repassar às universidades. Esse valor seria a média do que foi repassado nos últimos dois ou três anos.	Ao Estado, compete financiar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão nas universidades públicas, destinando-lhes recursos orçamentários em montante não inferior a 12% do orçamento da União, em dotação específica para a educação e vinculada a este fim.
<b>Normas para Repasse de Recursos</b>	Garantia legal de regularidade de transferências orçamentárias e financeiras pelo Governo Federal, na forma de duodécimos.	O repasse só levaria em conta o número de alunos, o volume de pesquisa e extensão.	Proposta orçamentária elaborada de forma democrática e participativa a partir das unidades básicas que desenvolvem as atividades de ensino, pesquisa e extensão.  Implantação do <b>sistema de dotação orçamentário global</b> , entendida como:  1) Instrumento garantidor da manutenção da responsabilidade do Estado para com a educação pública;  2) Um instrumento de planejamento democrático e participativo, ao nível de cada instituição e ao nível do processo mais global de planejamento educacional, com garantia de suplementação quando necessário.
<b>Natureza Jurídica</b>	Instituição legal de ente jurídico próprio, denominado Universidade Pública Federal, revestido de personalidade jurídica de direito público interno.	A manutenção da natureza jurídica atual, com as universidades, divididas em autarquias e fundações.	A Universidade Brasileira deverá obedecer o regime jurídico definido por uma regulamentação de "autarquia especial", em que se garante o ensino público e gratuito e a responsabilidade do Estado (União, Estados e Municípios) pelo custeio total, através de dotação orçamentária global.

<b>Eleição para Reitor</b>	Autonomia daria direito à elaboração de normas próprias para a escolha dos dirigentes.	O projeto de autonomia do governo não aborda a questão das eleições para reitor.	Que o processo para escolha dos dirigentes seja no mínimo paritário e se encerre no âmbito da instituição.
<b>Plano de Carreira e Salários</b>	Plano único de carreira docente e plano único de carreira técnico-administrativa com isonomia de vencimentos.	Cada universidade estabelece seu próprio plano. Não há piso nacional.	Plano de carreira e salário únicos para todos os docentes das IFES.
<b>Autonomia por Contrato</b>	Contrário à autonomia por contrato.	Cada universidade assinaria um contrato de autonomia com o MEC que teria prazo mínimo de dois anos.	Contrário à autonomia por contrato.

## Indagações

São essas as principais propostas para a autonomia das universidades. As três travam um embate de forças políticas nas negociações e nas audiências públicas. Cada uma delas, em maior ou menor grau, propõe uma profunda reformulação na universidade pública. Algumas modificações propostas podem possibilitar a mudança da própria concepção de universidade pública, construída ao longo dos anos, e ainda mexer diretamente com a vida de cada pessoa dentro da universidade. Não seria lógico que pelo menos grande parte delas estivesse envolvida nessa discussão? Mas, se isso não está acontecendo, qual seria o motivo?

Por outro lado, será que uma vez minimizados ou até mesmo ignorados os pontos de conflito entre as diferentes propostas, o problema da autonomia universitária estará resolvido? Será que a partir da aprovação de uma lei sobre o assunto, a autonomia universitária está "dada". Será ela uma dádiva ou uma conquista?

## A Autonomia para o Indivíduo

Para tentar refletir sobre estas perguntas foi tomado como referencial o texto *Autonomia e Alienação* contido no terceiro capítulo do livro de Cornelius Castoriadis, intitulado "A Instituição Imaginária da Sociedade" (Castoriadis, 1982:122-137).

Primeiramente vamos buscar o significado do termo autonomia no indivíduo, para tentar refletir sobre o não envolvimento individual no processo de

autonomia das universidades, para, em seguida, passar para o plano coletivo, ou seja, a dimensão social da autonomia.

O autor, tomando como referência as idéias de Freud considera que autonomia, para o indivíduo é a "legislação ou regulação por si mesmo". Por outro lado, a heteronomia ou alienação seria "a legislação ou a regulação pelo outro". A autonomia seria, então, "a minha lei, oposta à regulação pelo inconsciente que é uma lei outra, a lei de outro que não eu" (p.123-124). Discorrendo sobre quem ou o que seria esse "outro", ele afirma que é um "discurso que está em mim, que me domina: fala por mim" (p.124). Assim, a autonomia seria tanto maior quanto fosse a consciência do indivíduo a respeito desse discurso "do outro" que estaria dentro dele fazendo-o falar e agir como se o pensamento e a ação tivessem sido frutos de sua própria vontade. Um indivíduo alienado seria, então, aquele que se deixasse dominar pelo discurso "do outro", sem que isso fosse do domínio do seu consciente. "O sujeito é dominado por um imaginário vivido como mais real que o real, ainda que não sabido como tal, precisamente *porque* não sabido como tal" (p.124).

Assim, para um indivíduo ser autônomo, ele precisa ter um discurso próprio. Precisa negar o discurso do outro, enquanto discurso do outro, mesmo que depois o tome como seu, mas, agora com conhecimento de causa, relacionando-o com a sua própria verdade. Mas, por outro lado, é impossível um indivíduo possuir um discurso integralmente seu, onde todo o imaginário vivido possa ser excluído. Nesse sentido, a autonomia individual é relativa, assim como a alienação, já que uma não exclui a outra. Mas, consideramos que, é a busca pela ampliação dessa autonomia que vai fazer com que as pessoas conheçam os seus próprios pensamentos e as suas próprias opções e possam, se assim o desejarem, lutar por elas.

Será que o não envolvimento dos professores nas discussões a respeito da autonomia universitária passa pela questão da autonomia individual? Pode uma pessoa que não busca a autonomia do seu próprios pensar e agir lutar por uma outra autonomia fora do seu próprio eu? O fato de repetirem velhos jargões como: "não adianta lutar, o governo sempre ganha" ou "a proposta da ANDES deve se muito radical", sem conhecer as propostas e sem acompanhar o debate político, não poderia evidenciar um discurso repetido tantas vezes, inconscientemente, ou seja um "discurso do outro"? Essa não seria uma forma de alienação?

A autonomia individual pressupõe uma situação ativa que remete não a uma pessoa ideal, mas a uma pessoa real "que é capaz de revelar seus fantasmas como fantasmas e não se deixa finalmente dominar por eles - a menos que assim o deseje" (p.126).

## **A Autonomia das Universidades**

Agora que já falamos a respeito da autonomia para o indivíduo, talvez nossas reflexões a respeito da autonomia universitária possam ser facilitadas.

Quando consideramos que a busca pela autonomia não pode ser vista como a eliminação pura e simples do discurso "do outro", e sim como a elaboração desse discurso, numa ação intersubjetiva é que admitimos que possa existir uma política da liberdade e que não ficamos reduzidos a escolher entre o silêncio e a manipulação, nem mesmo à simples consolação: 'afinal o outro fará o que quiser'. É por isso que sou finalmente responsável pelo que digo (e pelo que calo)" (p.129).

O indivíduo, na conquista de sua autonomia desenvolve cada vez mais a responsabilidade pelos seus atos e pelas suas omissões. Agindo de forma consciente e responsável ele pode acabar lutando por interesses comuns. Um desses interesses comuns pode ser a autonomia da universidade na qual trabalha.

Vista por esse ângulo a autonomia acaba nos conduzindo diretamente ao problema político e social. Ela precisa ser desejada para todos e só terá êxito a partir de um trabalho coletivo desenvolvido por um número cada vez maior de pessoas.

Assim como na autonomia individual, a autonomia universitária é um processo ativo, dinâmico, uma conquista gradativa. É preciso considerar a intersubjetividade social, ou seja, a "matéria social existente dentro da universidade e ainda que ela não é eterna, ou antes, que ela se modifica com o passar do tempo, em cada momento social e histórico. E essa existência social e histórica é essencial para a análise do problema, não só porque a sociedade universitária se renova, mas também porque vários grupos, em diferentes momentos históricos, já contribuíram para a busca de suas soluções. A autonomia universitária é, então, um problema e uma relação social.

Para Castoriadis o termo social revela "uma dimensão nova do problema"<sup>10</sup>. O autor considera que aquilo que era até então visto somente como uma relação pessoa a pessoa situa-se agora em um conjunto mais amplo que é o social. Isso implica em que o problema da autonomia acaba se identificando "com o problema da relação do sujeito e do outro - ou dos outros: que o outro ou os outros não aparecem como obstáculos exteriores ou maldição (...) mas como constitutivos do sujeito, de seu problema e da sua possível solução" (p.130). Aqui, a existência humana é vista como a existência de muitos e ela é social e histórica. É fruto da história feita e da história se fazendo, da história instituinte e da história instituída.

---

<sup>10</sup> Castoriadis, 1982:130.



Em relação à universidade, a história feita pode estar no imaginário social; na autonomia registrada no art. 207 da CF; na universidade pública e gratuita como a conhecemos hoje, no financiamento das universidades públicas pelo Governo Federal, dentre outros. A história feita na universidade é fruto da história feita na sociedade onde ela se insere. Vale lembrar que dentro dela existe o discurso "do outro", das elites do passado que institucionalizaram suas idéias hegemônicas em parte daquilo que compreendemos, hoje, como universidade pública. Por outro lado na história se fazendo temos as diferentes propostas de autonomia: Governo, ANDIFES e ANDES; as estatuintes; as parcerias que visam o financiamento das universidades; os serviços cobrados; as mudanças na universidade, de uma forma geral. São duas histórias que estão em conflito, mas também estão se complementando a cada dia. Uma não tem condição de excluir totalmente a outra. Isso, por um lado, pode relativizar a importância de cada uma, e pelo outro, demonstrar que existe um vasto campo de lutas e negociações.

Acreditamos que a autonomia de cada universidade será, então, uma conquista que dependerá do envolvimento do maior número possível de pessoas nessas lutas e negociações. E essa conquista, como qualquer outra, será fruto de muito trabalho e, também, como qualquer outra, precisa ser cultivada a cada dia, para se renovar sempre.

## Bibliografia

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES. *Lei Orgânica da Autonomia*. Brasília: ANDIFES, 1999.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para Autonomia Universitária*. Aprovado em 06/07/99, na XXXII Reunião Ordinária do Conselho Pleno e divulgada através do Of. Circ. - SE/ANDIFES nº 038/99.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Autonomia Universitária*. Fundamentos para uma lei que regule a autonomia das universidades federais, nos termos que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assim como disponha sobre a possibilidade de ampliação da autonomia mediante contrato de desenvolvimento institucional. Brasília, 1999.

CASTORIADIS, Cornelius. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CHAUÍ, Marilena. *A universidade operacional*. Folha de São Paulo, Caderno Mais, 9/5/99.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES/SN. *Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira*. Brasília: ANDES/SN, 1996.