

# Autonomia e Democratização da Universidade

MARIA DE LOURDES DE ALBUQUERQUE FÁVERO\*

Recebido: 15/08/05

Aprovado: 14/10/05

\* Livre Docente em Educação, pela PUC-Rio (1976); Coordenadora do Mestrado em Educação/FE/UCP; Coordenadora do PROEDES/FE/UFRJ e Pesquisadora 1 A do CNPq. E-mail: favero@infolink.com.br

**Resumo:** O trabalho tem por objetivo analisar os princípios da autonomia e da democratização na universidade, como problemas nucleares dessa instituição. Parte do pressuposto de que, em torno dessas questões, outras se concentram. Nessa perspectiva, entende que a reforma da universidade não pode ser vista e aceita simplesmente como uma questão legal, mas também como uma questão de poder. Daí insistir na necessidade de se refletir sobre algumas contradições que marcaram e continuam marcando a história dessa instituição no País até os dias atuais e como resolvê-las. O trabalho conclui assinalando que nunca houve autonomia universitária em sentido pleno no Brasil, apesar de proclamada na Constituição Federal e em outros documentos oficiais. Insiste que a autonomia não é um fim em si mesma, mas uma condição necessária para que a universidade concretize seus objetivos. Observa, também, que a autonomia universitária não pode ser compreendida como uma dádiva, mas como uma utopia a ser conquistada.

**Palavras-chave:** Universidade; autonomia universitária, democratização da universidade.

**Autonomy and Democratization in the University**

**Abstract:** The present study aims to analyze the principle of autonomy and of democratization in the university, taken as central problems of that institution. It argues that such an issue is intertwined with others, university reform not being merely a legal question, but mainly an issue linked to power. The study reinforces the need to highlight some of the contradictions that historically have marked and are still in operation in the history of that institution in the country, pointing out possible solutions to those. It concludes, signaling that there has never been a full university autonomy in Brazil, even though it is exhorted in the Federal Constitution and in other official documents. It contends autonomy should not be seen as an end in itself, but rather a necessary condition for the University to accomplish its aims. It also claims university autonomy should not be understood as a gift, but rather as an utopia to be conquered.

**Key-words:** University; University autonomy; Democratization of the university.

## 1. Introdução

A questão da autonomia e da democratização da universidade continua a desafiar os centros de decisões políticas e administrativas, sobretudo num momento em que diferentes projetos e propostas sobre a reforma da educação superior entram na pauta da agenda do país. Nessa perspectiva, seria oportuno retomá-la com os olhos

do presente e num movimento de recuo, centrando análises e reflexões sobre o significado do princípio de autonomia nas instituições universitárias. Com tal preocupação, esperamos poder contribuir para uma discussão sobre o princípio da autonomia, tendo em vista a busca de possíveis alternativas para superação de problemas e contradições vividas pelas instituições, ontem, como hoje.

Para tanto, procuramos rever estudos e pesquisas que realizamos sobre essa temática, bem como alguns autores como Trigueiro Mendes (1967 e 1968), Jamil Cury (1991 e 1997) entre outros, admitindo que essa busca é um processo em vir-a-ser, pois se trata de uma construção, que implica um movimento dialético de exame e de análise, um freqüente ir e voltar às fontes para melhor apreender os que os atores e autores expressam ou silenciam.

A nosso ver, analisar a questão da autonomia pressupõe estudar não apenas o significado desse princípio, mas também o contexto em que é proposto e implementado. Assim, revendo a história da universidade no Brasil, não é difícil perceber que medidas adotadas para “controlá-la” surtiram efeito sobretudo nos períodos discricionários e autoritários, em especial, no Estado Novo e durante o regime militar. Tais medidas, no entanto, produziram reações, também, em outros períodos, cuja raiz é a contradição, e que refletem, em geral, tendências no sentido de busca de restabelecimento da unidade.

Atualmente, diante da realidade sociopolítica que o país atravessa, apoiando-nos em Lefebvre, somos levada a reconhecer que

[...] na contradição, as forças em presença se chocam, se destróem. Mas, em suas lutas, elas se penetram. A unidade delas – o movimento que as une e as atravessa – tende, através de si para algo diverso e mais concreto, mais determinado; e isso porque esse ‘terceiro termo’ compreenderá o que há de ‘positivo’ em cada uma das forças contraditórias, negando apenas seu aspecto negativo limitado, destruidor. (LEFEBVRE, 1979, p.194)

Nos dias atuais, a luta pela autonomia e democratização da universidade já ultrapassa o simples combate à administração autocrática onde não há delegação de poderes, tanto externo como interno. Vai-se tornando evidente no meio acadêmico que não se pode democratizar a universidade somente pelo reforço da representação nos órgãos deliberativos e nos colegiados, o que é importante, mas constitui apenas a primeira fase de um processo a ser construído. Não resta dúvida de que tudo isso constitui um aprendizado difícil, mas válido. Difícil, porque se queremos espaço para uma participação efetiva no governo da instituição, esse espaço tem que ser conquistado e jamais poderá ser o resultado de uma doação. Um espaço cedido poderá vir-a-ser um grande equívoco, embora se apresente às vezes como um avanço. Para garanti-lo, é essencial não se limitar apenas à crítica, mas propor alternativas e lutar por sua concretização.

Nessa perspectiva, consideramos a questão da autonomia e da democratização da universidade questões nucleares da instituição universitária, desencadeando o surgimento de outras. Entendemos que a reforma da universidade mais do que uma questão legal, será uma questão de poder. Daí ser necessário explorar algumas contradições que marcaram essas instituições no país, ontem como hoje.

## 2 Autonomia e democratização da universidade

Segundo a origem etimológica do vocábulo, o termo autonomia em sua forma grega, compõe-se de duas raízes: *autós* e *nómos*. A primeira significa “de si mesmo”, “por si mesmo”, algo que se basta, que é peculiar; a segunda significa lei (CUNHA, 1982, p. 84 e 551). A palavra autonomia, resulta, portanto, da aglutinação desses dois vocábulos, podendo ser entendida como a lei de si mesmo.

No confronto das duas raízes, alerta Cury: há uma identidade trazida de *autós* e uma pequena diferença específica dada pela dupla origem de *nomia*, acrescentando: “*autós* significa por si mesmo, algo que se basta. Já a palavra *nomia* é polissêmica. Tanto pode significar lei, regra, modelo a seguir, como significar uma região delimitada” (1991, p. 25). Para o autor, do ângulo da identidade, a universidade é *autós* ou não será universidade, uma vez que, “*autós* é a sua substância.” Mas, por outro lado, “a universidade é também *nomia*”. Assim sendo, somos levada a indagar o sentido que prepondera: “o de modelo ou o de lugar relativo”. Tal questão, para Cury “é campo aberto à polêmica, com decorrências diferenciadas” (*idem.*). E complementa: “consideremos um pouco mais estas idéias em torno de *autós* e *nomia*”, observando:

A autonomia se opõe à heteronomia. Essa última existe quando o sujeito, impedido de andar por si mesmo, ainda quando reconhecida nele uma diferença, movimenta-se mediante o empuxe dado por outrem. Só então é acionado seu próprio movimento [...]. O movimento se prende ao outro, porque só o outro é capaz de dar impulso originário.

Já a autonomia se dá quando o sujeito se dá a si mesmo a sua própria lei, expressão que é de uma profunda racionalidade e possível de ser alçada em princípio universalmente válido para seu território. (CURY, 1991, p.25-26)

Partindo desses pressupostos, observarmos que a autonomia, como bem assinala Trigueiro Mendes, é

[...] inerente ao governo da universidade, e cujo sujeito é a própria instituição, estende-se a todos os níveis da gestão universitária, não constituindo monopólio de nenhum deles, ainda dos que se encontram na cúpula. Cada instância goza de autonomia relativa, no sentido de autogoverno; as faculdades, os institutos, os departamentos. A subordinação de cada um à instância superior não a

vincula ao arbítrio dos dirigentes destas, mas a uma vontade comum expressa numa política a que todos se subordinam, inclusive os órgãos mais altos do poder universitário. (1967, p. 69)

Analisando essa concepção de autonomia, inferimos que o autor preconiza a consolidação efetiva da autonomia e democracia nas instituições universitárias, apoiando-se na idéia de que uma universidade apresenta sempre diversos graus de poder, configurando o sistema político como uma pirâmide. Mas, para que uma instituição universitária seja de fato democratizada, na visão desse pensador/educador, o poder deve fluir da base ao vértice. Ou seja, para Durmeval a defesa da universidade autônoma e democrática deve apoiar-se no princípio da gestão democrática em todas as instâncias: reitoria, centros, faculdades, escolas, departamentos etc. Assim sendo, impõe-se que “o governo da universidade traduza uma concepção ministerial do poder, que é a antítese da vontade de poder” (*idem*, p. 88), acrescentando:

[...] dessa forma, deverá subordinar-se a dois princípios: o da *vontade comum*, elaborada e executada através de métodos adequados, e o da *gestão acadêmica*, pelo qual as instâncias de poder nos assuntos científicos serão providas por delegação do corpo acadêmico, e segundo os interesses do ensino e da pesquisa. (*idem*)

Analisando textos produzidos sobre essa questão, verificamos que o empenho por uma legislação universitária de conteúdo democrático não consiste apenas em um problema jurídico-formal; trata-se, além disso de um movimento político pelo fortalecimento da autonomia e da democracia universitárias. Não desconhecemos que a elevação da autonomia universitária ao *status* de princípio constitucional representa um ganho fundamental, ante as possibilidades que assegura de defesa das instituições.

Todavia, não podemos esquecer, como bem assinala Cury (1991) que não se pode confundir *autonomia* com *soberania*. Pois, segundo ele,

[...] a autonomia supõe espaço de uma liberdade criadora socialmente responsável e de uma produção científica reconhecida e avaliada”, [o que ] implica a criação ‘*ad intra*’ de regulamentos próprios e possibilidade de *autodireção*. A entidade autônoma é de direito público interno. Governa-se por si própria ‘*ad-intra*’ mas ‘*ad-extra*’ tem seus limites traçados pela Lei Maior, ou seja, pelo modo de participação política daquela autarquia no conjunto de uma nação soberana. (*idem*, 1991, p. 27)

Por outro lado, a *soberania* é o maior poder político de uma nação ou de um Estado pelo qual ela regula interna e externamente seu próprio destino, usufruindo de uma personalidade internacional” (*idem*).

Partindo desses pressupostos, cabe observar que a consolidação de uma autonomia e de uma democracia efetivas na universidade apóia-se na idéia de que uma instituição universitária apresenta sempre diversos graus de poder, como já assinado, configurando o sistema como uma pirâmide, como deixa entrever Trigueiro Mendes. Contudo, para que ela seja de fato democratizada, o poder deve fluir da base ao vértice, sem constituir-se em monopólio de nenhuma instância, mesmo dos que estão na administração superior. Assim, cada instância deve gozar de autonomia, no sentido de autogoverno. A subordinação à instância superior não significa vínculo ao arbítrio dos dirigentes superiores, mas a uma vontade comum, expressa numa política a que todos se subordinam, inclusive os órgãos da administração superior. Entendida sob essa perspectiva, a fonte de poder na universidade deve ser a vontade comum, expressa numa estrutura excludora de qualquer forma monárquica ou oligárquica de autoridade (TRIGUEIRO MENDES, 1967, p. 68-69).

A reforma da universidade mais do que uma questão legal, será uma questão de poder.

Importa não esquecer, também, que, historicamente, o estado democrático e o estado burocrático na sociedade contemporânea estão muito mais ligados um ao outro do que se pode imaginar. E no caso brasileiro, essa ligação tem deixado marcas na universidade. Uma observação, no entanto, será pertinente: os dois blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas - a grande empresa e a administração pública - não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização. Não sabemos até que ponto essa transformação ocorrerá (BOBBIO, 1986).

Daí podermos entender com Bobbio que: “a democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em duas linhas contra o abuso do poder que parte do alto em nome do poder que vem debaixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído” (*idem*, p. 60). Tentando complementar essa percepção, acrescentamos o pluralismo como característica fundamental da democracia, baseado no princípio, segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de limites estabelecidos pelas regras do jogo democrático, não é um elemento demolidor, mas instigador e reivindicante.

Com base nessas premissas, consideramos mais significativo no que tange à universidade, refletirmos sobre a prática do autoritarismo no governo dessas instituições, do que ficarmos apenas analisando o autoritarismo de seus dirigentes. Será relevante sim, explicar como esse tipo de comportamento ocorre no governo das instituições universitárias, pela presença de espaços sociais e de dispositivos autoritários “per se” que têm contribuído enormemente para reforçar o pensamento e essa forma de conduta de muitos de seus dirigentes. A defesa da universidade autônoma e democrática passa pelo princípio da gestão democrática em todos os níveis e instân-

cias - reitoria, centros, faculdades, departamentos etc. Nossa posição em defesa desses princípios leva-nos a defender: a) transparência e visibilidade em todos os setores da vida acadêmica; b) ampliação da existência efetiva de espaços para a comunidade acadêmica, de modo que seja auscultada, participando do planejamento e das deliberações tomadas pela instituição; c) definição,

Cada instância deve gozar de autonomia, no sentido de autogoverno.

explicitação dos canais e vias institucionais tanto para a discussão, como para a deliberação das questões referentes à vida da universidade.

Se pretendemos defender um governo democrático representativo na universidade será fundamental estar consciente de que isso pressupõe a presença de representantes e representados, tornando-se essencial que os primeiros governem e decidam conforme os interesses, desejos e necessidades majoritárias de seus representados e que estes elejam seus representantes mantendo a atenção devida sobre eles. Essa concepção difere, portanto, da “democracia formal”, em que a participação dos representados termina com a eleição dos representantes, como se o fato de eleger alguém fosse garantia de que as necessidades, interesses e desejos dos representados já estivessem contemplados. Como a realidade não é tão simples, faz-se necessário definir e explicitar mecanismos capazes de favorecer a visibilidade do poder nas universidades. Sabemos que a tarefa é complexa, implicando toda uma organização que supõe não somente recursos e comunicação, mas também um tempo para ser construída.

Outro ponto a ser pensado é que não se pode reduzir a participação apenas ao *quanto* e a *quê* participação; é preciso também definir *quais formas*. Daí a importância de se estabelecer e definir “as regras do jogo democrático”, as quais devem ser adotadas com a maior participação dos interessados (BOBBIO, 1986, p. 43).

### 3. Autonomia universitária, princípio constitucional

A atual Constituição Federal de 1988 consagrou a autonomia universitária como um bem jurídico, protegido pelo que estabelece o art. 207 (RANIERI, 1994, p. 105), ao dispor 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”. Tal previsão, observa a autora, “conjugada aos demais dispositivos constitucionais que informam a matéria, implica novo tratamento dispensado à questão da autonomia universitária, tendo em vista que a legislação editada até 1988 não valorizou traços característicos dos entes autônomos” (*idem*).

Importa observar a precisão dos termos: “as universidades gozam de autonomia [...] e obedecerão ao princípio [...]”. Os tempos verbais são imperativos. Em sua acepção própria, “o vocábulo princípio traduz a idéia de origem, começo, causa pri-

mária” (FERREIRA, 1986, p. 1393). Essa é a idéia que está presente na expressão “princípio de autonomia universitária” a designar não 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” (RANIERI, 1994, p. 110). Assim entendida, a autonomia é causa primária da atividade universitária e é neste sentido que deve ser compreendida a expressão “princípio de autonomia”.

Vista sob esse ângulo, a *autonomia didático-científica* implica liberdade da universidade para: a) estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão; b) criar, organizar e extinguir cursos; c) elaborar o calendário escolar; d) fixar dentro da instituição critérios e normas de seleção, admissão, promoção e transferência de alunos; e) outorgar graus, diplomas certificados e outros títulos acadêmicos. Na mesma linha, do ponto de vista *administrativo*, as universidades têm plena liberdade de: a) organizar-se internamente, estabelecendo suas instâncias decisórias, na forma que lhes aprouver; b) elaborar e reformular seus estatutos e regimentos; c) estabelecer seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo de acordo com seu planejamento didático-científico (FÁVERO, 2000, p. 48-49).

No que tange à autonomia de *gestão financeira e patrimonial*, em relação às instituições públicas, ela significa que a instituição tem competência para propor e executar seu orçamento, receber os recursos que o Poder Público lhe destina para pagamento de pessoal, despesas de capital e de outros custeios; gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções, bem como realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do Poder Público competente (*idem*).

Nesse particular, será de todo pertinente, no momento atual, lembrar, o que, na década de 80, o professor Hélio Lourenço de Oliveira, ex-Reitor da USP, de 1968 a 1969, já assinalava:

A universidade deve dispor de recursos próprios para a atividade científica, único modo de preservar sua opção independente no campo da pesquisa, e de sobreviver se as agências financiadoras fecharem ou adotarem políticas inaceitáveis.” E continua: “É evidente que nas considerações precedentes meu tema já é o da independência e responsabilidade moral e intelectual da universidade, isto é, a sua autonomia no que ela tem de essencial. Não posso assumir, tocando este assunto, uma atitude de otimismo panglossiano. Mas não aceito a posição que pretende ser apenas realista, mas que é cínica, dos que negam a possibilidade de autonomia na universidade, que depende das verbas governamentais para sua manutenção. Insinua-se aí que essas verbas são generosa liberalidade do governo. Na realidade, se a universidade oficial não produz os recursos financeiros de que vive, também não os produz o governo, que apenas os arrecada do povo

para a destinação prevista por lei. As parcelas orçamentárias destinadas à universidade pertencem à universidade, a cuja disposição devem ser colocadas oportunamente sem nenhum favor. (OLIVEIRA, 1985, p. 1960)

É possível inferir dessa colocação que, se por um lado nunca houve autonomia universitária no sentido pleno, apesar de proclamada na Constituição de 1988 e em documentos oficiais, por outro observa-se de forma cada vez mais consciente, uma luta pela construção efetiva desse princípio, por parte de entidades, associações científicas e grupos organizados dentro e fora das universidades.<sup>1</sup> Convém observar, no entanto, que tais anseios não foram contemplados plenamente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, sancionada sob o nº 9.394, de 17 de dezembro de 1996. Analisando-a, concordamos com Cunha, quando a denomina de uma “lei minimalista”, por não conter “propriamente todas as diretrizes nem todas as bases” (2003, p. 40). No que se refere à Reforma Universitária, a Lei nº 9.394/96 apresenta um capítulo específico sobre Educação Superior com 15 artigos. Sobre o princípio da autonomia universitária, a LDBN estabelece, em seus artigos 53 e 54, o que cabe às universidades<sup>2</sup>.

Chamamos a atenção também para o excessivo número de regulamentos e medidas promulgadas nesses últimos anos, no que tange às instituições de educação superior. A idéia que fica, sobretudo, quando lemos e analisamos tais documentos, é a de que houve um imenso esforço político por parte da sociedade civil, durante o período da Constituinte, assim como nos anos de tramitação e implantação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que continua até os dias atuais. Entretanto, os resultados são ainda pouco expressivos. Precisamos estar conscientes de que a reforma da universidade é um empreendimento, um processo em permanente construção e não uma festa, como pode parecer a alguns.

Além disso, repetimos mais uma vez, convirá não esquecer também que atravessamos, no país, um momento difícil em termos político-econômico e sociais, com reflexos nas instituições universitárias. Vivemos um período marcado pelo “sucesso” do modelo neoliberal, ainda que seus desacertos sociais e culturais já se façam sentir há algum tempo em outros países da América Latina. A propósito, o texto publicado, há dez anos, pelo Banco Mundial. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, é bastante elucidativo. Sua leitura permite perceber como algumas propostas apresentadas pelo Ministério da Educação vão ao encontro das recomendações contidas nesse documento.

1 Ver FÁVERO, M.L. A . Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 197-226, jan./jun. 2004.

2 Consultar a respeito CURY, C.R. J. Reforma Universitária na Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo. n. 101, p. 3-19, jul. 1997.