

## A QUESTÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA \*

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY\*\*

### RESUMO

O artigo trata do conceito de autonomia universitária a partir de considerações históricas e conceituais. Para isso interpreta o art. 207 da Nova Constituição, auto-aplicável e hierarquicamente superior às **definições** havidas até então.

**PALAVRAS-CHAVE:** Universidade e Autonomia, Autonomia universitária, Art. 207 da Constituição Federal de 1988, Política de Ensino Superior em Universidades.

### ABSTRACT

This article analysis the concept of University autonomy from a historical and theoretical standpoint. For that purpose it assesses article 207 of the Brazilian Constitution and concludes that the precept of autonomy is self-applied and hierarquically superior to any other previous interpretations.

**KEY WORDS:** University and Autonomy, University autonomy, Article 207 of Brazilian Constitution (1988), Politics for High Education in Universities.

---

\* Texto apresentado no "Seminário sobre a Universidade e uma nova LDB" promovido pela UFMG - 26 a 28/06/89.

\*\*Prof. do Departamento de Administração Escolar - Faculdade de Educação/UFMG



A Constituição Brasileira de 05/10/88 diz, na Seção I do Capítulo III do Título VIII, em seu artigo 207, 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". (Brasil, 1988)*

Dadas as óbvias dificuldades por que todos os artigos estão passando para transitar do campo dos princípios ao campo do seu "modus operandi", não seria o artigo 207 uma exceção isolada, notadamente quando, pela primeira vez, o princípio da autonomia passa de uma lei ordinária para o texto constitucional.

Este duplo trânsito, da lei à Lei Maior e do princípio à efetividade como prática que expressa o mesmo princípio, exige uma pequena hermenêutica, um esboço de interpretação de um sentido procedente.

Este é o sentido desta comunicação: de um esboço para uma discussão mais enriquecida, de uma provocação indagadora para uma posição mais definida.

Para isso valer-me-ei de alguns instrumentos etimológicos, filosóficos e mesmo jurídicos.

O termo autonomia vem de duas palavras gregas: autós (αὐτός) e nomia (νομία).

**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.

No primeiro caso, segundo a interpretação mais disseminada, 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.

Neste primeiro caso, a origem de **nomia** é trazida de **nómos**. Mas **nomia** pode também significar outra coisa caso se tenha como sua etimologia não **nómos** mas **nomós**. Neste caso, **nomós** deve ser entendida como distrito, comarca, território, prefeitura ou então, mais originariamente: um campo de pastagens. Este último sentido conduz ao termo **nómade**, isto é, aquele que vai de uma pastagem a outra, conduzindo seu rebanho à busca de pastos melhores e mais crescidos.

Neste segundo caso, 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**.

No confronto das duas origens há, pois, uma identidade trazida por **autós** e uma pequena diferença específica dada pela dupla origem de **nomia**. Pela identidade aparece o **ser-por-si**. A Universidade é **autós** ou não será Universidade. **Autós** é a sua substância.

De outro lado, a Universidade é **nomia**. Mas qual sentido prepondera: o de modelo ou de lugar relativo?

O ser-modelo ou lugar relativo, ao lado da evidente similitude, é um campo aberto à **polêmica**, com decorrências diferenciadas.

O ser-modelo implica uma visão em que a Universidade aparece como um universo quase separado do universo das coisas "comuns". Já o ser-lugar relativo conduz à consideração de ser um relativo no meio de outros lugares também relativos. Neste caso, percebida e garantida a diferença de cada qual, nenhum lugar é absoluto.

Consideremos um pouco mais estas idéias em torno de **autós e nomia**.

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. A manivela externa induz e conduz o movimento. O movimento se prende ao outro, porque só o outro é capaz de dar o impulso originário.

Já a autonomia se dá quando o sujeito se dá a si mesmo a sua própria lei, expressão que é de uma pro-

funda racionalidade e por isso possível de ser alçada em princípio universalmente válido para seu território.

Talvez por ter havido uma identificação no pensamento ocidental entre razão auto-esclarecida, vontade de fazer e o intelectual - especialmente naquele lugar chamado de "universitas" porque lá se instava ao desvelamento mais universal das coisas - é que a universidade foi compreendida como vocação ao universal e **por isso** identificada como capaz de **auto** determinação. E mesmo quando lhe foi negada esta sua característica profunda, isso aconteceu porque se lhe reconheceu esta marca mas não se lhe garantiu.

É esta participação esclarecida no universal que permite à "universitas" o estatuto de **autós** (por si mesmo). Pode-se dizer que este estatuto impõe categoricamente sob o imperativo da busca do universal pelos caminhos da razão e da liberdade. Não é digno, pois, de um instituto universitário deixar preponderar a convicção ou o facciosismo sobre a busca da verdade.

Pode-se dizer, pois, que o artigo 207, ao expressar o estatuto universitário como autônomo, o acatou no tempo verbal do presente ("As universidades gozam..."), o que é uma espécie de reconhecimento imediato da fruição das vantagens aí implícitas.

Está pois estabelecida a relação intrínseca entre ser autônomo e ser universitário. Diria que, neste caso, o artigo 207 expressou, nesta parte do parágrafo, **aquilo que é perene** na universidade.

Decorre desse reconhecimento, expresso em Lei Maior, a prudente ousadia de des-condicionar-se de pendências que, talvez, caibam a uma instituição ainda não consolidada, mas que, com certeza, não cabem em instituições com razoável grau de consolidação e de produção científica. "Des-condicionar-se" no terreno didático, científico, curricular significa que seu corpo docente, a par da contemporaneidade do conhecimento, é capaz de ver este território dentro de parâmetros universais e capaz, portanto, de propor normas, carga horária, currículos cabíveis com a importância do conhecimento e sua destinação social.

Se não houver a prudente ousadia e recusar o modo à liberdade poderá ocorrer a situação apontada por Newton Sucupira ao comentar a autonomia já referida e expressa na Reforma Francisco Campos de 1931.

*"...a ausência de uma política universitária esclarecida e a falta de uma idéia adequada desta autonomia levaram o legislador à promulgação de uma série de leis que pouco a pouco iam restringindo a autonomia universitária.*

*Desta forma a autonomia universitária concedida por Francisco Campos se viu praticamente anulada pela massa de decretos, avisos e portarias que tinham como objetivo assegurar os altos níveis de nosso ensino superior" (Sucupira, 1962. p. 75)*

Adiante, no mesmo artigo e no mesmo tema, ele comenta: "**Uma regulamentação completa e minuciosa é sempre uma receita para a mediocridade no campo da educação superior.**" (P. 79)

Se tal é a afirmação da autonomia quando ela é "concedida" e sempre posta através do tempo verbal do futuro, a fortiori, ela deve ser encarada imperativa, essencial e presente quando fica posta na Constituição e não em uma lei ordinária. Não há dúvida que esta afirmação implica o seu gozo autogestionário **em ato**.

A autonomia supõe, pois, o espaço de uma liberdade criadora socialmente responsável e de uma produção científica reconhecida e avaliada.

Quanto à **nomia**, para mim resta pouca dúvida de que ele provém mais de *nomós* (distrito, província, lugar de alimento) e menos de *nómos* (uso, lei, modelo ou modo de cantarolar). É verdade que dá muita aproximação entre *autós* (por si mesmo) e *nómos* (lei, regra) e por isso entendemos que a melhor interpretação dialetiza os três termos: região, lei e por si.

Entretanto, como já vimos, *nomós* vem do grego, do verbo *némo* (*némo*) significando distribuir, determinar ao rebanho a parte da pastagem que lhe toca, possuir como próprio, administrar e governar.

Logo, temos aqui a idéia de **um espaço relativo**, onde é possível a **auto-determinação** de possibilidades e de limites.

Neste momento, deve-se sair do espaço filológico-filosófico e buscar auxílio também no espaço jurídico e mesmo gramatical.

Se antes nos auxiliou a diferença entre heteronomia e a autonomia, agora nos poderá ser útil retomar a temática desta discussão, propondo uma diferenciação entre autonomia e soberania.

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. É, pois, o direito público externo que um povo possui de se autodeterminar e de se autogovernar.

A **autonomia**, por sua vez, implica a criação "ad intra" de regulamentos próprios e possibilidade de

autodireção. A entidade autônoma é de direito público interno<sup>1</sup>. Governa-se por si própria "ad intra", mas "as extra" tem seus limites traçados pela Lei Maior, ou seja, pelo modo de participação política daquela autarquia no conjunto de uma nação soberana. Ao lado disto é bom não esquecer que a "garantia do padrão de qualidade" (inciso VII do art. 206) ao mesmo tempo se articula com a obrigação da União de financiar "o sistema federal de ensino" (§ 1º do Art. 221).

Ora, o artigo 207 deixa claro que a Universidade goza já de todos os adjetivos pospostos à autonomia, mas não diz, em momento algum, que ela goza de autonomia política, por não ser ela nem uma nação e nem um Estado.

Mas, curiosamente, denomina-se, com certa frequência, o "campus" universitário de "Cidade" Universitária e atribui-se ao "locus" de sua gestão física o nome de "Prefeitura". Além de remontar a nomos (campo, cidade, prefeitura), parece aproximar-se muito mais a Universidade ao município do que ao Estado ou à União.

Talvez isto signifique, como na divisão administrativa, que Estados sejam soberanos ou mesmo politicamente autônomos, mas não os municípios, que só o são administrativamente. Os primeiros elaboram Constituição (Federal ou Estadual), já Prefeituras Municipais Autônomas elaboram Leis Orgânicas.<sup>2</sup>

Se isto for correto, a autonomia se coloca mais e mais dentro dos limites que cabem a uma instituição que participa "suo modo" (autós) dentro de um campo delimitado da nação (nomos), expresso na produção, reprodução e extensão do conhecimento. Isto significa que a autonomia usufruída pelas universidades historicamente não é um direito absoluto e que como tal não pode colidir com outros direitos fundamentais expressos na Carta Magna (cf. Título I da Nova Constituição) e nem com outros direitos postos na seção de Educação (cf. Capítulo III do Título VIII). A autonomia universitária é um dispositivo constitucional ao lado de muitos outros e portanto não pode contraditar as finalidades maiores da Educação (art. 205). Porém, dentro de seu campo delimitado, ela só pode "andar com seus próprios pés".

1 **Direito Público Interno:** é aquele ramo do Direito Público que disciplina as relações entre o Estado e uma instituição pública de foro exclusivamente nacional.

2 **Lei Orgânica:** é aquela que cria órgãos de administração pública ou qualquer instituição de índole pública traçando-lhe a competência e regulando-lhe a função.

Agora faz-se necessário continuar a ler, com cuidado, o artigo 207, tal como ele está gramaticalmente formulado.

O artigo 207 tem duas partes: as universidades gozam de autonomia..., e obedecerão ao princípio de indissociabilidade. Trata-se de um parágrafo com duas afirmações, conectadas pela conjugação aditiva, com dois tempos verbais diferentes.

Já se viu que o verbo gozar, no presente do indicativo, traduz algo de imane, auto-aplicável. Ela já é autônoma com aquelas adjetivações pospostas.

A segunda parte do parágrafo usa o tempo verbal futuro. O tempo da afirmação ("obedecerão") torna imperativa a elaboração de futura regulamentação para que se torne mais definido o que está posto dentro de um terreno de ampla generalidade.

Diria que, nesta parte do artigo 207, o texto constitucional expressa aquilo que pode ser considerado contingente ou nômade - que é o compartilhar das três dimensões de modo indissociável na Universidade: ensino, pesquisa e extensão.

Com efeito, a inclusão da autonomia na Lei Maior no tempo presente e a inclusão da indissociabilidade também ali, conquanto no futuro, se deveu à pressão exercida pela comunidade acadêmica.

Este nomadismo não é casual. A autonomia e a indissociabilidade (entre ensino e pesquisa) já eram afirmadas na Lei 4024/61 e na Lei 5540/68.

Diz o artigo 80 da Lei 4024 de 20/12/61: "As universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos." (Brasil, 1961)

Contudo, o artigo 9 da mesma Lei atribuía ao Conselho Federal de Educação - CFE, em sua letra b, a competência de "... decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação de seus estatutos... depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos"

Esta letra b ainda dependia, pelo § 1º do mesmo artigo, de homologação do Ministro da Educação. Ora, se a letra b usa o verbo "decidir", a letra j, na mesma lei, diz ainda que compete ao CFE: "sugerir medidas para a organização e funcionamento do sistema federal de ensino." Anos mais tarde dirá o artigo 3º da Lei 5540 de 28/11/68 que "As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos." (Brasil, 1968)

Portanto, além do termo verbal no futuro, o artigo 5º desta mesma, lei, também no futuro, submete a

aprovação dos estatutos e dos regimentos das Universidades bem como "das unidades que as constituem" ao Conselho Federal de Educação (CFE).

O mesmo se diga do artigo 2º desta lei ao se referir à indissociabilidade entre ensino e pesquisa, também no tempo futuro.

Isto quer dizer que a Universidade, na nova Constituição, é um modo de ser institucional que já goza de autonomia e fará compartilhar dentro de si as referidas dimensões (cujo detalhamento é posterior).

Sendo a autonomia universitária algo de **perene** e sendo contingente a indissociabilidade e, no caso, carente de melhor explicação, a reciprocidade conduzirá a **uma mútua delimitação** que, no caso, não está dada. Mas está posta no artigo 60 das Disposições Transitórias que em seu parágrafo único diz o seguinte: **"Em igual prazo (i. e. e, 10 anos CRJC) as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior a cidades de maior densidade populacional."** (Brasil, 1988)

De igual modo, o art. 206 diz em seu inciso V que cabe à União assegurar **"regime jurídico único" no seu âmbito de manutenção o que, de certo modo, poderá vir a conflitar com o "status" especial da Universidade.**

O que ainda fica em aberto, no artigo 207 é se a conjunção aditiva e pode ali ser lida também como conjunção conclusiva.

Se a conjugação for conclusiva, além de aditiva, a autonomia didática, científica, administrativa, financeira só se dá a partir da indissociabilidade. Neste caso a indissociabilidade torna-se, "ex vi legis", a premissa que torna possível a conaturalidade da autonomia universitária. Dito de outro modo, sem ela não há a autonomia e, logo, não há universidade.

Se a conjunção for apenas lida como aditiva pode haver autonomia mesmo que não haja indissociabilidade, o que de certo modo recoloca a questão da autonomia na premissa da produção do conhecimento superior.

Neste caso, o nome **Universidade** e o status de Universidade como portadora de um regime jurídico autônomo, diferenciado em face de outros órgãos do serviço público, só cabe a quem faz a indissociabilidade e compartilha as três dimensões em uma só instituição, mas não é impeditivo o uso do adjetivo **universitário** para outras formas institucionais superiores que as dissociem mas guardem dentro de si o espírito universal trazido pela pesquisa. A ausência da atividade sistemática de pesquisa faria com que o tipo de es-

tabelecimento só voltado para o ensino se denominasse **Instituto Superior.**

Algumas conclusões provisórias podem decorrer destas reflexões a título de um aprofundamento universitário.

A primeira é que a autonomia universitária (didático-científica, administrativa, financeira) é auto-aplicável por que se instala em um território que é o **próprio** da universidade na tarefa de produzir, disseminar e estender o conhecimento.

O Encontro Nacional de Dirigentes de Universidades Públicas, realizado em Belo Horizonte (01/12/88), afirmou em seu documento final que **"A autonomia universitária, garantida na Constituição, é auto-aplicável e deve ser exercida de imediato."** (Universidade ...1988)

O contato com o conhecimento universal dá a senha da autonomia porque se reconhece no conhecimento que busca a verdade um modo superior de ver as coisas.

Neste campo, pois, a Universidade é autônoma e autogestionária e ter medo à liberdade é entregar-se à heteronomia. Na tarefa da produção de conhecimentos, diz Sucupira (1962), ela

*"... não poderia ser programada ou dirigida por elementos estranhos à própria Universidade ... e quanto mais as atividades universitárias se encontram reguladas por lei, quanto mais se elimina a participação responsável do pessoal docente em sua organização, tanto maior é a rotina, a inércia acadêmica, a burocratização das atividades que de si exigem um esforço sempre renovado de iniciativa criadora. (p. 79-80)*

A autonomia didática e científica como dispositivo auto-aplicável se estende, pois, aos currículos, às linhas de pesquisa, à prestação de serviços e à abertura ou ao fechamento de cursos de tal modo que qualquer elemento externo deixa de ser injuntivo.

Assim, articulando-se a afirmação do art. 205 que afirma **"o preparo para a cidadania e a ... qualificação para o trabalho"** à autonomia didática e científica fica claro que as Universidades estão desobrigadas de currículos mínimos. Logo elas tornam-se lugar necessário de qualificação profissional mas não lugar suficiente.

Pelo lado administrativo torna-se pleno o modo de pensar o seu modelo institucional (regime de créditos e departamentos, por exemplo).

A outra conclusão é que a Universidade como lugar de autonomia **devem**, torna-se autônoma pela capacidade de expressar a universalidade mesmo movendo-se em cada área, no campo nômade do particular.

A conquista da autonomia se dá pela senha também de uma produção científica avaliada e reconhecida, aliada tanto à transmissão do já-conhecido como àquela decorrência de estes conhecimentos estarem a serviço da sociedade.

Mas restam questões outras implícitas nesta e citaria apenas duas a fim de encerrar este esboço de discussão.

Se a Universidade devê, se ela obedecerá ao princípio da indissociação, quem afirma e confirma o nome de Universidade àquelas que hoje desfrutam deste título? Voltamos à temática da relação autonomia x avaliação cuja procedência só pode ser garantida pela presença dos pares.

Nesta situação acadêmica e científica, que dá o tom distintivo da Universidade, não pode haver ingerência externa alguma que não seja aquela nascida do próprio corpo docente.

Neste caso, é preciso reafirmar que a universidade não é um universo separado da sociedade que a mantém e nem do Estado que lhe dá existência jurídica. Em trabalho anteriormente publicado **"Se a heteronomia é nefasta à universidade porque amarra a liberdade de pensamento e condiciona a diferença, autonomia não é a autonomização de quem se descola de sua fonte de sustentação econômica e cultural."** (Cury, 1988 - p.59)

Nem soberana e nem desvinculada, ela deve incluir o princípio da avaliação pela mediação dos pares e pela prestação de contas à sociedade que a sustenta.

Por um lado, **"um espaço de articulação das Instituições Públicas, para buscar garantir a efetividade dos princípios constitucionais"** mais do que desejável é necessário a fim de **"definir as estratégias de afirmação e prática da autonomia universitária... que assegure o desenvolvimento do sistema no seu conjunto"**, ressalvado o princípio de que a "autonomia se aplica a cada instituição". (UNIVERSIDADE ...1988)

Se o reconhecimento da autonomia universitária se deu e se dá pelo fato de ela professar a busca da verdade enquanto produz o saber como modo superior de ver as coisas e expressá-lo, só poderá nela ser **autoridade** quem se comprometer, como dirigente, a esta incessante e desinteressada tarefa.

É neste sentido que se pode pensar o inciso VI do artigo 206 que coloca **"a gestão democrática do ensino público, na forma da lei"** como princípio do ensino no Brasil.

Só terá, pois, autoridade universitária quem tiver condições de garantir, pela especificidade deste território, as condições que atualizam a relação perenidade/contingência.

Neste caso é bom tanto aproximar **autoridade-autonomia** como expressão de administração quanto recuperar a origem da palavra autoridade que outra coisa não é senão o ser fiador de um processo pelo qual as coisas crescem e se modificam, o que por sua vez se aproxima daquele que dirige o rebanho para campos cada vez mais férteis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 4024 de 20 de dezembro de 1961.

BRASIL. Lei 5.540 de novembro de 1968.

CURY, Carlos Roberto Jamil. "A pós-graduação e a

Nova Lei de Diretrizes e Bases". Em **Aberto**. Brasília, nº 38, p. 57-59 abr./jun. 1988.

SUCUPURA, Newton. "Amplitude e limites da autonomia universitária". **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, V. 37, n. 85, jan./mar. 1962.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Encontro Nacional de Dirigentes de Universidades Públicas. **Documento Final**. Belo Horizonte, dez. 1988 (Mimeogr.)