



## **A TRAJETÓRIA DA UNIVERSIDADE E DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO SOB O PRISMA DA AUTONOMIA: UMA VISÃO HISTÓRICO-ADMINISTRATIVA PARA UMA EMERGENTE DISCUSSÃO**

Joana Stelzer  
Marta Elizabeth Deligdisch  
Everton das Neves Gonçalves

### **Resumo**

Desde a criação da primeira Universidade brasileira e com mais destaque a partir da década de 20 emergiram os debates ligados à Autonomia Universitária (alçada para debate constitucional, a partir de 1988). Recentemente, com o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 518/2009 que propõe transferir do Ministério da Educação (MEC) para o da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) a responsabilidade pelo ensino superior no país comete-se um equívoco ao justificar a proposta com base no fato de que ao MEC cabe mais atenção à educação básica. O objetivo desse estudo consiste em resgatar historicamente a trajetória do ensino superior e da Universidade no Brasil, com destaque para a Autonomia Universitária no intuito de pautar uma possível mudança ministerial. Para a condução da pesquisa foi utilizada a metodologia qualitativa, descritiva, através de raciocínio indutivo, e técnica documental e bibliográfica para levantamento de dados.

**Palavras-chave:** Autonomia Universitária. Ensino Superior. PLS nº 518/2009. MCTI. MEC.

### **Introdução**

Recentemente, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 518/2009 que propõe transferir a responsabilidade pelo ensino superior no país do Ministério da Educação (MEC) para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) pode trazer à luz uma série de mudanças para as Universidades. O Projeto de Lei justifica-se tendo por base a importância do ensino de base, que deveria ficar sob cuidado do MEC, enquanto residualmente o MCTI preocupar-se-ia como o ensino superior.

A presente pesquisa objetiva contextualizar as raízes histórico-administrativas da consolidação do ensino superior e da Universidade no Brasil para avaliar a troca ministerial proposta. Parece inconcebível alterar a competência ministerial reduzindo a discussão à necessidade do ensino de base possuir maior atenção por parte do MEC. Com efeito, induzir a discussão sob tal ótica é simplificar a complexidade que se reveste o assunto. Por certo que a educação de base possui razões que motivem uma atenção maior por parte do MEC. Essa, todavia, é somente uma das facetas da questão.

Nesse sentido, é na história do ensino superior e da Universidade no Brasil que se vão

encontrar os fundamentos válidos e cabíveis que justifiquem uma possível transição ministerial, com especial destaque para a Autonomia Universitária. Desconsiderar tal reflexão representa ignorar a trajetória do ensino superior e da Universidade no contexto histórico-administrativo brasileiro.

O presente estudo, portanto, justifica-se pelo inédito e necessário olhar que precisa ser concedido às trajetória do ensino superior. Entre as questões que preocupam está a Autonomia unoversitária, vista enquanto poder de governo que necessita coadunar-se com o todo e nesse contexto encontrar seus limites. À luz de reflexões que envolvem os limites positivo e negativo da Autonomia universitária a discussão sobre o tema ganha melhor guarida.

A abordagem da pesquisa é qualitativa, garantindo a riqueza de dados e viabilizando a compreensão do fenômeno em sua totalidade, além de facilitar a exploração de contradições e possíveis incongruências (VIEIRA; ZOUAIN, 2004). De caráter descritivo, não houve interferência do pesquisador no objeto, embora se procurasse avaliar a natureza, as características e as possíveis conexões com outros fenômenos. As informações foram apresentadas para viabilizar atitudes e decisões, no presente e no futuro. Quanto à técnica revelou-se na qualidade de pesquisa documental e bibliográfica, sendo certo que o conhecimentos foi obtido a partir de diversas fontes de pesquisa. A lógica é indutiva, partindo-se de situações particulares para uma generalização.

## **1 Retrospectiva histórica: Universidade ou ensino superior reunido**

Abordar o surgimento da Universidade no Brasil exige realizar uma retrospectiva histórica que remonta à época do colonialismo, considerando-se a dependência política, econômica, religiosa e organizacional do País em relação à Metrópole portuguesa. Em razão de mencionada relação, a instalação de uma Universidade era condicionada pela vontade da Coroa e pelo interesse dos colonizados, que não ecoavam de maneira eficiente para a concretização da iniciativa. Inicialmente, no século XVI, a Coroa negou aos jesuítas a implantação de Universidades, restringindo os estudos de dita congregação aos Cursos de Letras e Artes, com características intermediárias entre os cursos de humanidades e os superiores.

Concluídos tais estudos, duas alternativas restavam aos residentes na Colônia: dirigir-se a Coimbra, em busca dos estudos superiores do Direito ou se encaminharem à França, para o desvendar das ciências da saúde, à época concentradas no estudo da Medicina. (FÁVERO, 2000b, p. 17). Em determinadas ocasiões a escola jesuítica conferia títulos de Mestres.

As tentativas de fundação de uma Universidade em solo brasileiro se prolongaram por alguns séculos. A transferência da Coroa portuguesa para o Brasil, em 1808, e sua instalação no Rio de Janeiro, propiciou a criação, mediante decreto Real, de cursos superiores, dos quais podem se destacar o Curso Médico de Cirurgia da Bahia e a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Rio de Janeiro.

Em idêntica forma, outros cursos foram instituídos, para atender às necessidades da recém transladada Corte, tanto no aspecto militar – propiciando defesa e segurança à Colônia –, quanto no aspecto de formação de mão-de-obra voltada para os interesses dos integrantes da realeza e de todo o corpo monárquico. No transcurso do tempo e até a Declaração da Independência, não se verificou no Brasil a instituição da Universidade, que passou a ser novamente discutida e diferenciada dos cursos superiores, pela Assembléia Constituinte de 1824. Apesar das várias sessões realizadas pela Assembléia Constituinte e do fato do projeto de criação universitária ter sido aprovado, quando se aguardava por sua promulgação, o Imperador dissolveu a Constituinte.

Assim, as escolas profissionalizantes prevaleceram durante todo o Império, cumprindo

destacar, dentre outros cursos instituídos, o de Ciências Jurídicas e Sociais, de 1827. A idéia de Universidade continuava a ser debatida sem, contudo, restar concretizada. A última tentativa, anterior à Proclamação da República, foi a do Imperador, que em 1889 propôs a criação de duas Universidades, uma ao Norte e outra ao Sul do país. Tal proposta, novamente, não ecoou.

Proclamada a República, existiam no Brasil seis estabelecimentos de ensino superior (as Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife; as Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia; a Escola Politécnica do Rio de Janeiro e a Escola de Minas de Ouro Preto) (ALMEIDA JÚNIOR, 1963, p. 17-18), sem nenhuma Universidade, introduzindo-se, na Constituição Republicana, de 1891, a obrigatoriedade, para o Congresso, de criar cursos de ensino médio e superior nos Estados. Modificações posteriores na legislação acabaram por deslocar a incumbência federal principalmente para os Estados. Sob tais circunstâncias surgiram as Universidades de Manaus, a de São Paulo e a do Paraná, como instituições livres, estaduais.

Em 1915, a chamada Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº 11.530) dispôs sobre a reunião das Escolas Superiores, para a formação de uma Universidade, atribuindo tal poder à União. Significava dizer que a União, quando entendesse pertinente, poderia instituir uma Universidade, mediante a reunião das Escolas Politécnica, de Medicina do Rio de Janeiro e uma das Faculdades de Direito, de São Paulo e/ou de Olinda.

Fundamentado em tal Decreto, o Governo Federal instituiu, em 7 de setembro de 1920, por meio do Decreto nº 14.343, a Universidade do Rio de Janeiro – que posteriormente passou a ser a Universidade do Brasil, reformulada para a Universidade do Distrito Federal e culminando com a denominação de Universidade Federal do Rio de Janeiro. Com isso, pode-se afirmar que, ao menos sob o aspecto legal e nominativo, a Universidade do Rio de Janeiro foi a primeira Universidade brasileira.

Desde então, a Universidade do Rio de Janeiro serviu como parâmetro para as demais Universidades do Brasil, perpassando por alterações legislativas e desmandos administrativos que tinham por objetivo delinear o perfil e buscar a essência universitária.

## **2 Evolução jurídico-administrativa da Universidade e do ensino superior**

Instituída a Universidade do Rio de Janeiro, com fundamento no Decreto nº 11.530, de 1915 (Reforma Carlos Maximiliano) e através do Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, iniciava-se uma trajetória legislativa regada por casuísmos e alternâncias advindas dos interesses políticos e governamentais vigentes nas diferentes épocas.

As várias unidades da Universidade reuniram-se para instituir o que seria o Regulamento, depois aprovado como Regimento da Universidade do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 14.572/20, estabelecendo, no artigo 1º, ser objetivo da Universidade “estimular a cultura da ciência, estreitar entre os professores os laços de solidariedade individual e moral e aperfeiçoar os métodos de ensino”. O exame das Atas da Assembléia das Unidades da Universidade do Rio de Janeiro evidenciou algumas recorrências (FÁVERO, 2000b, p. 28), como a autonomia didática e administrativa das unidades; as atribuições e a constituição das congregações; o papel e o direito de assento de professores substitutos nas congregações; a acumulação de outros cargos e funções e o magistério; a adaptação dos currículos e transferências de alunos; a equiparação do pagamento dos professores ao dos funcionários públicos federais.

Dito Regimento, ao propor uma estruturação universitária administrativa recebera severas críticas de múltiplos setores da Sociedade, tendo por base fundamental a rejeição do modelo de Universidade proposto, através de mera junção de cursos técnicos e profissionalizantes. Buscava-se definir uma Universidade no sentido da universalidade, para

a problematização e discussão de idéias, concentrada no desenvolvimento de seus integrantes e na pesquisa, objetivando o desenvolvimento social. Publicações contemporâneas evidenciavam o caráter das críticas e o inconformismo com a Universidade proposta. Assim se expressou o Jornal 'O Estado de São Paulo', em 1926, ocasião na qual Fernando de Azevedo, apontou que a falha capital era a ausência de universidades ou a tremenda deficiência de altos estudos e de pesquisas no País. Fávero (2000b, p. 31), ao lembrar Azevedo, destaca:

Ora, já não era tempo de se atacar seriamente e a todo transe essa questão fundamental, da criação do ensino universitário, de que depende visceralmente a cultura nacional. Dir-se-á que já temos, para principiar, a Universidade do Rio de Janeiro [...]. A verdade, porém, é que sob esta denominação não se lançaram as bases de uma instituição orgânica e viva, de espírito universitário moderno, mas se agruparam apenas, por justaposição, as escolas superiores profissionais já existentes. Problema de tamanha importância e complexidade reduziu-se, por esta forma, com a maior naturalidade, a uma questão de rótulo.

Em meio às questões recorrentes sobre educação superior, encontravam-se as discussões perpetradas na década de 20 a concepção de Universidade, as funções que deveriam caber às Universidades brasileiras; a Autonomia Universitária – restrita aos aspectos da cátedra, escolha de professores e dirigentes –, o modelo de Universidade a ser adotado no Brasil e se cada Universidade deveria ser organizada de acordo com suas condições peculiares e as da região onde se localizava, ou se haveria de se sugerir um padrão. As críticas direcionavam-se principalmente para o objetivo meramente profissionalizante do ensino superior, despreocupado com a universalidade e a formação humanista.

A Era Vargas instaurou uma nova ordem política e, conseqüentemente, também educacional. A característica centralizadora tendeu a concentrar – na órbita do poder Executivo federal –, as decisões atinentes, também, às Universidades. Em 14 de novembro de 1930, pelo Decreto nº 19.402, instituiu-se o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, cujo primeiro titular fora Francisco Campos. Desse modo, as normas que regiam o ensino restavam articuladas e controladas pelo Ministério, embora os Estados e o Distrito Federal continuassem a ter seus meios de disposição a respeito da educação primária, secundária, normal e profissional.

Por sua vez, a reforma do ensino superior surgiu com o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, denominado de Estatuto das Universidades Brasileiras, pelo qual se estabelecia o padrão de organização do ensino superior em todo o país. Até a edição do mencionado Decreto não existia imposição legislativa atinente aos modelos organizacionais das Universidades a serem criadas que, fundamentalmente, deviam seguir os traços da Universidade do Rio de Janeiro. Contudo, a partir do Estatuto das Universidades Brasileiras, passaram a ser admitidas duas formas de organização do ensino superior: a universidade (com forma própria) e o instituto isolado. “A universidade poderia ser oficial ou livre. A oficial seria aquela mantida pelo governo federal ou pelo estadual. A universidade livre seria mantida por fundações ou associações particulares.” (CUNHA, 1980, p. 294)

A administração universitária, por sua vez, devia se reger pelo disposto nos artigos 14 a 17 do Decreto, de molde que tanto o Reitor quanto o Conselho Universitário eram diretamente (por nomeação) ou indiretamente (pelo veto), escolhidos pelo Ministro da Educação e Saúde Pública.

A Reforma Francisco Campos, como restou historicamente identificada, criou também o Conselho Nacional de Educação e não permitiu que as Universidades estaduais e as livres se organizassem de forma diversa às federais, subjugando-as às condicionantes do poder central

Executivo.

Matérias novamente recorrentes no âmbito da discussão universitária terminaram sendo documentadas e entregues à Assembléia Nacional Constituinte de 1933, pelo Conselho Universitário da Universidade do Rio de Janeiro, enfocando as seguintes questões: diretrizes gerais e esferas de competência; liberdade de ensino; ensino religioso; educação primária obrigatória; modificações do plano educacional; dispensas de provas de habilitação; despesas com a educação; liberdade de cátedra; isenção de tributos; custo da educação particular; Universidades e acesso às Universidades e ensino normal, enfatizando, de modo geral mas incisivo, a Autonomia Universitária.

No discurso ministerial, a nova Universidade pretendia manter uma atmosfera do saber pelo saber, aclamada pela intelectualidade brasileira há muito descontente com o viés meramente profissionalizante do ensino superior. Teixeira (1936) defende tal posicionamento e aduz, como *conditio sine qua non* para o desenvolvimento da atmosfera do saber, a liberdade de pensamento e a Autonomia Universitária. Contudo, o Ministro Gustavo Capanema esclareceu que tal saber continuaria sendo monitorado e determinado pelo poder central, haja vista que o intuito de institucionalização da Universidade do Brasil era que servisse de modelo para as demais. Para Fávero (2000, p. 50) “a universidade federal deve ser padrão para significar que, nas linhas fundamentais de sua estrutura, nas suas instalações, na sua administração, no seu funcionamento, em todas as numerosas manifestações de sua atividade, cumpra-lhe aparecer como um exemplo de boa organização.” Além disso, a universidade federal deve constituir-se um ativo centro de pesquisas científicas, de investigações técnicas, de atividades filosóficas, literárias e artísticas, de estudos desinteressados de toda sorte, que a situem e definam como a mais alta expressão de nossa cultura intelectual [...]. (FÁVERO, 2000, p. 51)

O projeto da Universidade do Brasil ratificava a centralização e o controle direto da União nas Universidades brasileiras, embora sob o discurso da frutífera vida acadêmica como meio de fazer o país progredir tecnologicamente e cultivar locais do saber. As circunstâncias repetiram-se até que novos ares democráticos se constatararam a partir da Constituição de 1946, que em seu bojo continha o respeito e a garantia à liberdade de pensamento e de expressão. Em tal contexto, o Presidente José Linhares sancionou o Decreto nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945, concedendo à Universidade do Brasil Autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar. Dita instituição, até então voltada quase exclusivamente para o ensino, passou a se dedicar à pesquisa, auxiliada por outros órgãos e entes nacionais e internacionais, dentre os quais o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), Fundação Rockefeller, Conselho Britânico e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A criação do CNPq, em 1951, cujo objetivo precípua era desenvolver a pesquisa científica e tecnológica em todos os campos do conhecimento contribuiu para a renovação de disciplinas e introdução da pesquisa como parte integrante dos cursos dentro da Universidade do Brasil. “Na mesma direção, também em 1951, é instituída a Capes, com a finalidade de assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visassem ao desenvolvimento econômico e social do País (Decreto nº 29.741, de junho de 1951).” (FÁVERO, 2000b, p. 58)

Incentivavam-se os intercâmbios na órbita nacional e internacional e embora os resultados fossem modestos, iniciava-se uma nova trajetória de maneira a instigar os acadêmicos à participação e produção científica, oxigenando-se os currículos até então existentes, graças ao retorno dos ex-alunos, desta feita como catedráticos. De outro prisma, a redemocratização propiciou a discussão organizacional do rol e da contextualização das Universidades brasileiras como elementos integrantes e propulsores das modificações sociais.

Os movimentos estudantis – norteados pela União Nacional dos Estudantes (UNE) –, incentivavam os debates em busca de uma propalada modernização universitária, que teria

como reflexo a reestruturação da Sociedade e o rompimento da dependência econômica brasileira. Cunha (1983, p. 255) sintetiza tal vertente, afirmando que, para uns, a modernização era condição necessária para o rompimento da dependência econômica: a universidade modernizada iria produzir a técnica e os tecnologistas necessários ao desenvolvimento autônomo. A realidade, entretanto, acabou demonstrando que essa esperança não tinha base, “pois a industrialização acionada pelo capital ‘internacional’ tinha na compra/venda de tecnologia um de seus motores ‘externos’. Quando essa técnica e esses tecnologistas ‘nacionais’ chegaram a ser produzidos, as empresas não os absorveram, a não ser por exceção.” (CUNHA, 1983, p. 256) Para outra vertente, a modernização significava copiar, no Brasil, um traço do país ‘adiantado’, para que se parecesse cada vez mais com os EUA, reforçando os laços de dependência.

A impulsionada modernização teve como marco inicial a criação, em 1947, do Instituto Tecnológico de Aeronáutica, em São José dos Campos, Estado de São Paulo, e culminara com a criação, na Capital Federal, da Universidade de Brasília (UNB), em 1961. Uma das características da UNB foi resultar organizada como fundação (diferentemente às anteriores que eram autarquias) e ter instaurado um novo modelo, seguido posteriormente pelas demais Universidades federais. No mesmo ano foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024, de 21 de dezembro de 1961, promovendo a normatização do ensino superior, sob os comandos do Ministério da Educação e Cultura e do Conselho Federal de Educação, integrado por seis membros, nomeados pelo Presidente da República, contemplando, ainda, a estruturação dos Conselhos Estaduais de Educação, bem como suas atribuições.

Sobreveio o Golpe de Estado de 1964, seguido da Constituição de 1967 e da reforma universitária implementada pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. As inovações no texto constitucional não foram deveras reveladoras, haja vista que se garantia a liberdade de expressão, desde que não existissem indícios de afronta à segurança nacional, tendo sido a ameaça subversiva a bandeira de ordem em razão da qual o regime intervinha de acordo com seus interesses e no afã de perpetuar o *status quo*. Contudo, alguns artigos da Constituição de 1967 deixavam evidenciada a interferência do poder estatal nos desígnios das Universidades, notadamente no que tange à liberdade de cátedra que, embora garantida, restava condicionada ao exame prévio, tendo como avaliadores membros integrantes do próprio regime ditatorial nos estabelecimentos. Cumpre ressaltar, ainda, como meio de exercer o controle na vida universitária, a outorga constitucional de vitaliciedade para os professores catedráticos até então nomeados, vale dizer, consolidados pelos atos do regime iniciado em 31 de março de 1964. Sobre tais temas, destacam-se os artigos 150, 168 e 177, da Constituição de 1967.

Sob as vestes de ditames democráticos, a legislação reformadora manteve as características da LDB, passando, contudo, a efetivar, através de políticas repressivas, o controle direto das atividades, de molde a evitar a crítica e as manifestações contrárias ao regime autoritário. “Imediatamente após o golpe de 1964, o novo regime procurou evitar que a universidade se tornasse cada vez mais crítica [...] pela expulsão de professores, pela triagem político-ideológica dos novos docentes e pela contenção do movimento estudantil, passando a reprimi-lo à medida que se organizava.” (CUNHA, 1983, p. 260) Apesar disso, continuou se aprofundando a crise da universidade, então calada em sua crítica. “Foi para inverter essa tendência que o Estado promoveu a “reforma universitária” de 1968, arrebatando uma bandeira hasteada pela UNE três décadas antes, no momento mesmo do seu nascimento, fonte fértil de crítica da universidade e, por extensão, da sociedade que a mantém e dela se previne ou defende. (CUNHA, 1983, p. 260).

Com a transição iniciada em 1982 e a instauração da nova ordem democrática, outras medidas foram adotadas com relação às Instituições de Ensino Superior. Sobrevieram a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) – Lei nº

9.394, de 20 de dezembro de 1996 –, configurando-se a reorganização das Universidades e do ensino superior, notadamente pela inclusão, em âmbito constitucional, da Autonomia Universitária.

### **3 O significado de Autonomia para o funcionamento das universidades frente a uma emergente discussão**

Autonomia é uma palavra composta, pela qual se representa a capacidade de um determinado grupo ou ente de especificar suas próprias regras, a capacidade de se auto-normatizar, mas que contempla também sua capacidade de autogoverno. Cumpre lembrar, contudo, que a Autonomia de governo e de normatização não existe em si e *per se*, sem qualquer propósito. Contrariamente, a Autonomia de um determinado grupo ou ente é teleológica, no sentido de haver sido conferida por determinados motivos e para específicos fins.

A história prova [...] que o conceito de autonomia alude a um certo poder de auto-normatização – e, por extensão, de auto-governo –, que existe e se reconhece por e para a melhor satisfação de um círculo específico e concreto de necessidades peculiares que a justificam em razão de sua mesma singularidade e que, ao mesmo tempo, contribuem para precisar seus concretos limites. (FERNÁNDEZ, 1982, p. 35)

Assim, Autonomia compreende as capacidades acima enunciadas, mas, sem o caráter de absoluta liberdade restando delimitadas. No dizer de Escribano (1991, p. 22): “Autonomia faria referência inicial a um poder limitado de auto-normatização e, por extensão, de auto-governo, diferenciando-se, assim, claramente, de soberania como poder em princípio ilimitado de auto-normatização e auto-governo.” Também, em razão dos motivos e fins pelos quais a Autonomia resta concedida, é que caso a caso seus limites devem e podem ser analisados. Nessa ordem de raciocínio, para se analisar e delimitar o alcance de uma Autonomia é indispensável a investigação, pois se trata de poder limitado e funcional, que deve compreender todas as faculdades necessárias e suficientes para o desenvolvimento da vida própria da organização ou ordenamento particular do que se predica e que reconhece, em consequência, um limite na existência própria do ordenamento geral e superior no qual se inscreve, sem o qual ou fora do qual, não pode sequer ser concebido. (ESCRIBANO, 1991, p. 22)

[...] resulta claro que a autonomia refere-se a um poder limitado. De fato, autonomia não é soberania – e ainda este poder tem seus limites – e considerando que cada organização (territorial) dotada de autonomia é uma parte do todo, em nenhum caso o princípio de autonomia pode se opor ao de unidade, senão que é, precisamente dentro deste, que alcança seu verdadeiro sentido (FERNÁNDEZ, 1982, p. 36)

A partir de tal afirmação, Fernández conclui que a Autonomia é garantida a um determinado ente em função do critério do respectivo interesse, de modo a compreender o exercício das atribuições próprias e exclusivas que sejam necessárias para alcançar e satisfazer o interesse ao qual se destina. Tal é o limite positivo, vale dizer, até que ponto pode a Autonomia de uma determinada entidade avançar. Ao mesmo tempo, existe o limite negativo, que dialeticamente limita seu opoente e complementar limite positivo, assim descrito por Fernández, parafraseando o Tribunal Constitucional da Espanha:

Do princípio de unidade e da supremazia do interesse da Nação que a Constituição consagra resulta a posição de superioridade que o Estado ostenta com relação a todas as entidades às que o texto fundamental predica a autonomia, que é assim compatível com a existência de um controle de legalidade sobre o exercício das competências, sempre que não se trate de um controle genérico e indeterminado suscetível de colocar o ente autônomo em uma situação de subordinação ou dependência quase hierárquica, assim como um controle de oportunidades – ainda que isto somente em casos excepcionais que possam se fundamentar na própria Constituição [...]”.(FERNÁNDEZ, 1982, p. 37)

Têm-se, pois, dois limites complementares e fundíveis em um só, haja vista que um delimita o outro, fixa-lhe a extensão, de modo que o limite negativo da Autonomia de um ente específico estará a fixar o limite positivo, o alcance permitido, o que se pode realizar, qual a liberdade de atuação do mencionado ente. Tais limites, como mencionado anteriormente, têm caráter teleológico, podendo, de acordo com os interesses e objetivos do ente, variarem casuisticamente. Em tal compreensão, Santamaría Pastor afirma que a Autonomia é um instrumento de proteção da função conferida a um ente ou órgão” (SANTAMARÍA PASTOR *apud* ESCRIBANO, 1991, p. 22), cuja extensão dependerá de seus fins:

[...] autonomia designa genericamente o espaço de liberdade de conduta de um ente face a outro. Concretamente no âmbito das pessoas coletivas públicas ela exprime a liberdade dos entes infra-estaduais face ao Estado, ou seja, a “relativa independência em relação ao poder central”. Conforme os diversos campos em que essa liberdade de conduta pode manifestar-se, assim se pode falar em autonomia regulamentar, autonomia administrativa [...], autonomia patrimonial e financeira [...]. Neste sentido, a autonomia é uma questão de grau: pode ir de quase nada até à independência quase total. Nuns casos pode consistir senão na mera autonomia jurídica (existência de personalidade jurídica), sem nenhuma liberdade de acção; noutros casos pode ir até à mais ampla liberdade de decisão dentro da esfera de acção que lhe seja confiada (“administração independente”). (MOREIRA, 2007, p. 69-70) e (ARAGÃO, 2001, p. 22-23)

Desta forma, a Autonomia é o poder de um determinado ente de determinar as regras pelas quais se regerá e de guiar seu próprio rumo (auto-governo). Contudo, tal poder não é absoluto ou ilimitado e suas fronteiras são estabelecidas de modo negativo e positivo, precisando-se o alcance da Autonomia pela análise dos fins a serem alcançados (limite positivo do poder, com a função de garantia teleológica), em consonância com o ordenamento jurídico no qual se insere (limite negativo do poder). Portanto, de acordo com a afirmação de Aragão (2001, p. 24)

Na ausência de limites explícitos ou implícitos, o termo “autonomia” deve ser considerado em seu sentido geral e comum, coincidente com a sua etimologia e história, e que, segundo as sempre lembradas lições de Luís Roberto Barroso [...], compreende a tríplice capacidade de: Auto-organização: poder de editar os próprios atos constitutivos, instituindo os órgãos supremos de direção; - Auto-governo: poder de escolha dos próprios dirigentes e a possibilidade de editar as normas de conduta da entidade e de seus membros; e, Auto-administração: capacidade de dar execução própria às normas vigentes e de buscar a realização dos objetivos da entidade.

Com tal inserção, esclareça-se que a autonomia e seus limites dependerão não somente do seu caráter teleológico, antes mencionado, mas da natureza e origem de sua instituição.

Contemporaneamente, do site do Ministério da Educação (MEC, 2011) depreende-se que as Universidades e Centros Universitários possuem autonomia, por isso seus Regimentos



não estão sujeitos à prévia aprovação pelo poder público. No entanto, seus Estatutos são sujeitos à análise do Ministério da Educação, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996) e o Decreto nº 5.786/2006. Os estabelecimentos de ensino não universitários devem, em um único documento, denominado regimento, dispor sobre suas características institucionais, sua estrutura organizacional, relacionamento com o ente mantenedor, e sua operacionalidade acadêmica, de acordo com a Lei nº 9.131/1995. Tais regimentos estão sujeitos à aprovação pelo poder público na ocasião da expedição dos atos autorizativos de credenciamento e recredenciamento.

O Parecer CNE/CES nº 282/2002 completa a matéria e reafirma a questão da Autonomia lembrando as decisões reiteradas pelos Tribunais Superiores e pelo Supremo Tribunal Federal que garantem a liberdade de ensino desde que com observância das normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação pelo Poder Público (art. 209, CF/88). Dessa interpretação depreende-se que a autonomia conferida pela Constituição às instituições universitárias (art. 207) não permite uma atuação desregrada e desvinculada das orientações emanadas do Poder Público. Antes, a própria LDB impõe limitações ao poder de autoregamento das instituições universitárias ao enumerar as atribuições decorrentes dessa autonomia e o modo como serão exercidas.

Nessa senda, verifica-se que a longa trajetória do ensino superior no Brasil foi construída sobre uma organização administrativa, política e jurídica complexa. O Ensino superior desde os primeiros anos da construção das Universidades no Brasil deveria marcar a idéia da universalidade, da problematização e da discussão de idéias, concentrada no desenvolvimento de seus integrantes e na pesquisa, objetivando o desenvolvimento social. Nessa lógica, as Universidades brasileiras apareceram como fatores e propulsores das modificações sociais. Quando tudo isso foi normatizado na LDB (LDB/61), deixando a Universidade sob o comando do então Ministério da Educação e Cultura, era sob essa lógica que se construiria a idéia de Autonomia (ou seja, Autonomia sob o prisma do Ministério da Educação e não outro Ministério). Depois, com a Constituição de 1988 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), era a vez de a Autonomia universitária ser valorizada com *status* constitucional. A redemocratização do País, por sua vez, propiciaria a discussão organizacional do rol e da contextualização das Universidades brasileiras como fator de modificação social.

Assim sendo e desde que a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado aprovou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 518/2009 que transfere do Ministério da Educação (MEC) para o da Ciência e Tecnologia (e Inovação) (MCTI) a responsabilidade pelo ensino superior no país avulta de importância uma emergente discussão acerca dos intrínsecos rumos que essa mudança pode envolver.

A partir da proposta apresentada, toda a estrutura do MEC com atuação voltada ao ensino superior (secretarias, departamentos, autarquias, fundações e empresas públicas) seria transferida para a o MCTI. Apenas o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) permaneceriam na pasta da Educação.

Contudo, questões muito mais complexas emergem e que não se reduzem a melhor redistribuição de recursos e cuidados redobrados com educação básica, transformando o atual MEC em Ministério da Educação de Base. Embora se possa, até mesmo, aceitar que a educação básica viria a ter maior atenção do governo federal na inédita estrutura organizacional, a mudança alteraria os contornos sobre o que se entende por Autonomia Universitária. Autonomia não é simplesmente independência, mas uma parte do todo, sendo certo que em nenhum caso o princípio de Autonomia pode se opor à unidade. Transferir o ensino superior para outro Ministério significa transferir a Autonomia universitária de unidade.

É preciso frisar que a Autonomia da Universidade tem diversos desdobramentos ligados ao poder, ou seja, ao auto-governo que delimita de forma negativa e positiva, tendo que se avaliar tanto com a função de garantia teleológica (limite positivo do poder), quanto pela consonância atinente ao ordenamento jurídico no qual se insere (limite negativo do poder). Precisamente nesse ponto, abre-se a questão quanto ao MCTI e seu âmbito de aplicação e as implicações dele decorrentes quanto à Autonomia Universitária sob um novo signo. É sobre esse ponto que a discussão dever-se-ia concentrar também e não somente enquanto raciocínio inverso que parte da lógica centrada na importância do ensino de base. Atribuir competência ao MCTI sobre a Educação Superior como circunstância residual da discussão de que ao MEC cabe mais atenção à educação básica é reduzir a construção histórico-administrativa da Universidade e do ensino superior no Brasil, desconhecendo a complexidade que cerca o tema da Autonomia.

Aos que se posicionam contrariamente à proposta do PLS 518/2009 também não há, até o momento, uma preocupação com o aspecto da Autonomia, resumindo-se o entendimento que a mudança iria contra o projeto construído pelos educadores brasileiros para o Plano Nacional da Educação (PNE) à medida que esse documento prevê a integração da Educação, em seus diversos níveis. O posicionamento da ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior) concentra-se sobre a plataforma construída desde a década de 90 para o PNE, pois o “espaço do Fórum Nacional em defesa da Escola Pública está organizado em torno da visão de que deve haver um sistema educacional no país articulando todas as esferas, todos os graus de ensino e todas as modalidades educacionais”. (ANDES, 2011)

Nem mesmo o Parecer de autoria do Senador Flávio Arns trouxe contribuição nesse sentido, restringindo-se a levantar o debate sobre a inconstitucionalidade da proposta, sob argumento que, de acordo com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea e da Constituição de 1988, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 84, VI. O art. 84, VI, em sua alínea a, por sua vez, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. (SENADO FEDERAL, 2011). O próximo passo do PLS 518/2009 direciona-se para apreciação na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) (em caráter terminativo, seguindo para votação no plenário da Câmara).

Esse é, portanto, um momento histórico do ensino superior brasileiro que, ao propor alteração das competências ministeriais do MEC e do MCTI, pode alterar o significado da Autonomia das Universidades. É nesse sentido que se deve abrir uma discussão, tendo em vista uma retrospectiva histórica sobre o assunto. A melhor análise sobre o tema sugere que seja sob o prisma da Autonomia universitária que se delimite a competência ministerial, pois é na sua unidade e na sua lógica que surgirão as difíceis questões para debate futuro.

### **Considerações Finais**

Desde o exame das Atas da Assembléia das Unidades da Universidade do Rio de Janeiro percebem-se recorrências históricas marcadas pela autonomia didática e administrativa das respectivas unidades, o papel e o direito de assento de professores substitutos nas congregações e, até mesmo, a equiparação do pagamento dos professores aos funcionários públicos federais. As tentativas de fundação de uma Universidade em solo brasileiro se prolongaram por alguns séculos.

Foi na Era Vargas que se instaurou uma nova ordem política e educacional,

concentrando na órbita do poder Executivo federal, as decisões atinentes às Universidades. Com a instituição do Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, em 1930, cujo primeiro titular fora Francisco Campos, as normas que regiam o ensino restavam articuladas e controladas pelo Ministério. Na continuidade veio a Reforma Francisco Campos, como restou historicamente identificada, criando o Conselho Nacional de Educação. Em 1933 iria se enfatizar a questão da Autonomia Universitária.

Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promoveu-se a normatização do ensino superior, sob os comandos do Ministério da Educação e Cultura e do Conselho Federal de Educação, que concederia a lógica sob a qual viria a funcionar a Autonomia universitária. Outras medidas vieram nessa esteira, a exemplo da Constituição de 1988 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) que configuraram a reorganização das Universidades e do ensino superior, notadamente pela inclusão, agora com status constitucional, da Autonomia Universitária.

Em recente Projeto de Lei do Senado (nº 518/2009), objetiva-se transferir a responsabilidade pelo ensino superior no país do Ministério da Educação (MEC) para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), sob justificativa de melhor redistribuição de recursos e cuidados redobrados com educação básica, transformando o atual MEC em Ministério da Educação de Base. A mudança, todavia, não pode ser trilhada exclusivamente sob tal argumento.

Antes, deve se averiguar as conseqüências que decorreriam para a Autonomia Universitária, já que se trata de aspecto intrinsecamente ligado à unidade que pertence. A troca ministerial é por demais relevante para que reste discutida de forma residual, induzindo tal necessidade por raciocínio inverso à lógica centrada na importância do ensino de base. Por certo a educação de base tenha razões para justificar tal mudança, mas cingir a discussão a tal argumento é reduzir a importância de que se reveste o princípio constitucional da Autonomia. É, portanto, na história do ensino superior e da Universidade no Brasil que se vão encontrar os fundamentos válidos e cabíveis que justifiquem uma possível transição ministerial.

## Referências

ALMEIDA JÚNIOR, Antônio. Parecer nº 3/63. **Revista Documenta**, n. 13, Brasília: CFE, abril de 1963, p. 15-27.

\_\_\_\_\_. Relatório Geral da Comissão. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. n. 13. Brasília: INEP, 1949, p. 38-48.

ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior). **Comissão do Senado aprova transferência do ensino superior do MEC para o MCT**. Disponível em: <<http://www.andes.org.br:8080/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=4908>> Acesso em: 02/10/2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica: o ensino superior na República Populista**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983, 261p.

\_\_\_\_\_. **A universidade temporã: da Colônia à Era de Vargas**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980, p. 211-212

ESCRIBANO, Francisco de Borja Lopes-Jurado. **La autonomía de las Universidades como derecho fundamental**: la construcción del Tribunal Constitucional. Madrid: Editorial Civitas, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque (org.). **Universidade do Brasil**: guia dos dispositivos legais. v. 2. Rio de Janeiro: UFRJ/Inep, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. v.1, Rio de Janeiro: UFRJ/INEP, 2000b.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **La autonomía universitaria**: ámbito y límites. Madrid: Editorial Civitas, 1982.

MEC (Ministério da Educação). **Autonomia das Universidades e Instituições de Ensino Superior (IES)**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?ption=com\\_=\\_article](http://portal.mec.gov.br/index.php?ption=com_=_article)>. Acesso em: 02/10/2011.

MOREIRA, Vital. **Administração autônoma e associações públicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

SENADO FEDERAL – PORTAL ATIVIDADE LEGISLATIVA. **PLS - Projeto De Lei do Senado, Nº 518 de 2009**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/73080.pdf>> Acesso em: 7/10/2011

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia**. Introdução à administração educacional. Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborak Moraes (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.