

# **AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: O DEBATE DURANTE O GOVERNO FHC**

## **UNIVERSITY AUTONOMY: THE DEBATE DURING THE OFFICE OF PRESIDENT FHC**

Flávia de Freitas Alves\*

Priscila Gonçalves Soares\*\*

### **Resumo**

*As discussões sobre autonomia universitária, no Brasil, têm gerado grande polêmica, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que contemplou esse tema somente tratado, até então, por leis ordinárias. A Carta Magna, em seu artigo 207, estabelece que as universidades brasileiras gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Este artigo busca fazer um resgate histórico dessa autonomia universitária, desde a primeira vez em que foi citada até seus debates no octênio FHC. Para tanto, foi realizada análise documental, levantando dados em documentos e leis que versam sobre a autonomia em instituições universitárias no nosso país e também consultando os principais autores que trataram dessa temática. Observamos que os debates sobre autonomia universitária – sempre citada em leis que versam sobre o ensino superior –, tendo antecedido à própria criação da primeira universidade brasileira, ganharam força após a promulgação da Constituição de 1988 e se acirraram a partir do governo FHC. Contudo, o que se pode inferir dessa análise é que as universidades brasileiras gozam de autonomia, citada em leis que, no entanto, não indicam quais seriam os limites dessa autonomia, o que dificulta sua efetivação no cotidiano das universidades.*

**Palavras-chave:** Educação, Universidade, Autonomia.

### **Abstract**

*The arguments concerning autonomy for universities in Brazil have been creating great controversy, mainly*

*after the new Federal Constitution of 1988, which contemplated the issue after a series of ordinary acts existing up to them. The Magna Carta, on article 207, states that Brazilian universities are to enjoy didactic-scientific, administrative, financial and patrimonial administration autonomy. This paper endeavours to search for the history of academic autonomy, from the first time it was mentioned until the office of President FHC. To this end, a documental analysis was accomplished, gathering data in documents and acts which deal with university autonomy in Brazil and looking for the main authors who write about the subject. One can infer from this analysis that Brazilian universities enjoy the autonomy mentioned in the law, but the limits of this autonomy are not stated, something that hinders the installment of the practice in the routine of the universities.*

**Key words:** *Education, University, Autonomy.*

## **I Introdução**

Os debates sobre a autonomia universitária no Brasil antecedem à própria criação da primeira universidade brasileira. É um direito contemplado na legislação ordinária do ensino superior desde a Reforma Rivadávia Correa de 1911, pelo Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. A questão ganhou força em razão de, pela primeira vez, uma Constituição Brasileira, a atual, promulgada em 1988, ter contemplado o tema. Na Constituição, há um artigo, o 207, que versa exclusivamente sobre o tema e ressalta 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.

Até então, somente leis ordinárias haviam se ocupado do tema. Entretanto, o fato de o tema ganhar espaço na Constituição Federal não garantiu que a autonomia fosse aplicada plenamente. Muito se questiona se essa autonomia, que é garantida por lei, ocorre de fato, ou não, dentro dessas instituições.

Neste artigo, pretendemos pensar um pouco sobre a autonomia universitária. Para tanto, realizaremos um resgate histórico sobre a autonomia universitária além de verificarmos e analisarmos as propostas do governo FHC com relação a esta temática. Para alcançar nossos

objetivos, realizamos uma pesquisa bibliográfica com o intuito de nos aproximarmos do referencial teórico que trata da autonomia universitária além de uma análise documental, uma vez que esta representa uma fonte “natural” de informações.

## **2 Autonomia Universitária**

Nos dicionários, encontramos definições de autonomia, tais como: “faculdade de governar por si mesmo” (Aurélio). Para nós, essa definição é insuficiente para explicar esse termo em toda a sua abrangência. Entendemos que o termo “Autonomia Universitária” implica a criação de regulamentos próprios e possibilidades de autodireção. A entidade autônoma é direito público interno. Governa por si própria internamente, mas externamente tem seus limites traçados pela lei maior, ou seja, pelo modo de participação política daquela autarquia no conjunto de uma nação soberana.

No sentido mais geral do que aqueles que os dicionários registram, o termo se confunde com “soberania” e se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da Sociedade Civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta (Durham, 1992).

Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Dessa forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina.

Assim, acreditamos que não se pode reduzir a autonomia a um simples esclarecimento de conceito. Os atos normativos vindos de órgãos governamentais limitam-na enquanto doutrina ao mesmo tempo em que a transformam numa questão jurídica. Contudo, em decorrência do permanente confronto de forças entre Estado e Universidade, a autonomia transcende o campo da doutrina e se coloca como uma questão política ou ideológica, comum nos embates em busca do poder. Por essa mesma razão, faz surgir e prosperar inúmeras opiniões e posições, diferentes e

divergentes.

O surgimento da autonomia universitária ocorreu na Idade Média quando nas universidades, que eram conventuais, começou a haver tensões entre professores e autoridades da Igreja. A esta cabia organizar os estudos e designar os professores.

Opondo-se às condições da Igreja, os docentes buscaram certa autonomia, criando uma Universidade separada da Igreja e com autoridade para conceder autorização de ensinar aos que, no entender dos próprios professores, estavam em condições de fazê-lo. As universidades passaram a formar corporações de mestres e alunos, com o direito de reconhecer as pessoas capazes de integrar seu corpo docente.

No Estado moderno, as relações entre a Universidade e o centro do poder se modificaram, uma vez que este passa a reconhecer cada vez mais a autonomia das universidades, além de uma crescente vinculação ao poder político, o que faz com que sejam criadas Universidades do Estado, com professores e servidores incluídos na categoria de funcionários públicos.

A autonomia vai além do autogoverno no caso da Universidade (Alvim, 1995). Ela tem sido entendida como a condição ou a faculdade de autodeterminar-se, sob todos os sentidos, no propósito de atingir a concretização dos objetivos da instituição, trazendo, como consequência, a libertação de coações e constrangimentos externos. Tal autonomia se manifestaria com relação ao exterior da instituição e em seu próprio interior.

Assim, cada instância ou unidade, dentro de sua competência e limites, orientada por uma política que subordinasse a todos, se autogovernaria, tornando o poder na Universidade realmente uma questão política e não mais apenas administrativa e acadêmica. A autonomia universitária perpassa por várias ramificações, das quais consideramos importante esclarecer: autonomia didático-científica e autonomia administrativo-financeira.

A autonomia didático-científica é um campo, onde a liberdade da Universidade é considerada por muitos como sendo menos atingida por intromissão do Poder Público ou da mantenedora, dada a

sua especificidade, uma vez que inclui, também, a liberdade pessoal dos professores, alunos e pesquisadores.

O mesmo já não acontece quando se trata, por exemplo, da autonomia administrativo-financeira. É fato que as atividades instrucionais na área acadêmica podem esbarrar no controle orçamentário e financeiro imposto pelo governo ou pelas mantenedoras.

Ao discutir esse ponto, Vahl (1990 *apud* Alvim (1995) vê na autonomia administrativo-financeira a condição necessária para que a Universidade possa desempenhar plenamente suas atividades didático-científicas, o que implicaria liberdade para sua organização interna, sua estruturação e decorrentes alterações em suas unidades, bem como na seleção, contratação e demissão de seus quadros docentes e funcionais, com o estabelecimento das perspectivas de carreiras, baseado em critérios de competência e capacidade intelectual.

Já no pertinente à questão financeira, entende esse autor que a Universidade precisa dispor de condições para a elaboração e a execução de seu orçamento com flexibilidade e, assim, usar os recursos orçamentários como bem entender, sobretudo no que tange ao seu planejamento, decidindo livremente a forma de distribuí-lo entre todas as áreas, e, dessa maneira, atender ao que julgar prioritário.

### **3 Autonomia Universitária: leis e decretos**

A autonomia universitária é um assunto presente na academia há algumas décadas. Seus debates remontam aos primeiros anos do século XX e antecedem à própria criação da primeira Universidade em nosso país.

Em 1911, a Reforma Rivadávia Corrêa (Decreto n. 8.659 de 5 de abril de 1911) considerava os institutos de ensino superior como “corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como administrativo”, e previa eleições secretas para os cargos de diretores.

Entretanto, alguns problemas decorrentes da autonomia concedida começaram a surgir, como a

facilitação dos chamados “exames de ingresso”. Por esse motivo se efetuou a Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº 15.530, de 18 de março de 1915), extinguindo a autonomia que havia sido concedida. As escolas superiores perderam sua autonomia e seus dirigentes passaram a ser nomeados pelo Presidente da República.

Na legislação interna das Universidades, a primeira vez em que a autonomia aparece é no Estatuto das Universidades Brasileiras no Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, mais conhecido como Reforma Francisco Campos. O Decreto enfatizava a autonomia ao conceder a independência às faculdades com relação à Reitoria, esta tida como órgão controlador de suas ações e como representante do Ministério da Educação (MEC). Porém, a autonomia explicitada pela reforma tornou-se relativa. A lei não ousou defini-la. São dessa época também as listas tríplices para a nomeação, pelo governo, de reitores e diretores. O Estatuto definia critérios gerais para a organização da Universidade, mas detalhava menos que a legislação anterior à organização das instituições e a rotina do ensino.

Essa autonomia, contudo, não era absoluta, uma vez que os estatutos das universidades e das faculdades isoladas teriam que ser aprovados pelo MEC, propiciando, assim, ao governo um grande controle sobre essas instituições. Todas as modificações fundamentais a respeito da organização didática ou administrativa de suas unidades só poderiam se concretizar depois de ouvido o Conselho Nacional de Educação (CNE).

A abertura oriunda da Reforma Francisco Campos não durou muito. O Estado Novo, implantado em 1937, centralizou poderes e conseqüentemente suprimiu a autonomia das Universidades. As listas tríplices foram extintas, voltando os reitores e os diretores a serem nomeados pelo Presidente da República. Somente com a destituição de Vargas e a volta da democracia em 1945, foi possível a retomada do espírito mais liberal da Reforma Francisco Campos quanto à autonomia didática e administrativa e a escolha de dirigentes por meio de listas tríplices.

Avançando um pouco mais na história, a autonomia aparece novamente em lei específica para a educação, em 20 de dezembro de 1961 quando foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que assegurava às Universidades autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que seria exercida na forma dos respectivos estatutos.

Além de ratificar a autonomia didática, administrativa e disciplinar, da legislação de 1945 a LDB acrescentou a autonomia financeira. Reafirmou, ainda, a elaboração de listas tríplices para a escolha de reitores e diretores. No entanto, apresentava algumas contradições com relação à autonomia concedida, como a necessidade dos estatutos e regimentos das instituições de ensino superior, bem como a duração e os currículos dos cursos a serem submetidos à apreciação do Conselho Federal de Educação (CFE).

Em 28 de dezembro de 1968, a Lei nº 5.540 estabeleceu normas de fixação e funcionamento do ensino superior, dispôs sobre a autonomia universitária em seu artigo 3º, de modo semelhante ao artigo 80 da Lei nº 4.024/61, porém com uma ressalva especial ao estabelecer que as “as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que serão exercidas na forma de Lei e de seus estatutos”. Aqui, além dos estatutos, a lei aparece, enquanto naquela a autonomia seria exercida, somente, na forma de seus respectivos estatutos.

Essa Lei estendia as novas formas de organização das Universidades federais às estaduais, às privadas e aos estabelecimentos isolados. Ainda que reconhecesse a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das Universidades, seus dispositivos as limitavam, como também o faziam os atos de exceção e intervenções governamentais (Cunha, 1980).

Para Alvim (1995), a década de 1960 foi, sem dúvida, o período mais rico em questionamento pelo qual passou a Universidade no Brasil. Professores e estudantes desencadearam uma série de pressões, a fim de reformular o sistema de ensino superior, culminando no movimento estudantil de 1968. As manifestações afluíram por todas as Universidades e reivindicavam uma reforma de base na educação superior, exigindo melhores condições curriculares e didáticas, autonomia para gestão de recursos, liberdade interna e, sobretudo, maior participação docente e discente nos diferentes níveis de decisão. Reclamavam da estrutura rígida e departamentalizada da Universidade brasileira e o grande número de atos institucionais, decretos-lei e outras práticas intervencionistas e autoritárias por parte do governo militar que aniquilavam a autonomia universitária.

Apesar de somente na segunda metade dos anos 1990 ter sido promulgada uma nova legislação para a educação superior, para Ribeiro (2002), várias iniciativas com o fim de rever a reforma

universitária de 1968, foram tomadas ao longo dos anos 1980.

A abertura democrática e o conseqüente advento da chamada Nova República, em 1985, propiciaram clima para a retomada da discussão em torno da questão da autonomia universitária.

É importante considerar a constituição, em março desse mesmo ano, da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES), que produziu um relatório, com o título “Uma Nova Política para a Educação Superior”.

Ribeiro (2002) ressalta que a questão da avaliação junto com a da autonomia é considerada por vários autores a tônica central do Relatório da Comissão.

Como desdobramento dos trabalhos do CNRES, foi criado, em fevereiro de 1986, o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), o qual, com base no Relatório da Comissão, deveria sistematizar as questões ali levantadas.

Somente em outubro de 1986, num clima de tensão produzido pela deflagração de uma greve de funcionários de autarquias e de ameaça de uma nova greve de professores, é que o Relatório e o anteprojeto resultantes do trabalho do GERES foram divulgados (Ribeiro, 2002). O repúdio aos mesmos foi tamanho que impediu sua votação no Congresso Nacional, de onde foi retirado pelo Presidente da República.

O debate sobre a autonomia universitária se dá de maneira mais sistemática a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Até então, somente leis ordinárias haviam se ocupado do tema. Contudo, é importante ressaltar que a Constituição não criou uma nova autonomia universitária, uma vez que esta já existia formalmente, no Brasil desde 1931, no Estatuto das Universidades Brasileiras.

Para exercer sua autonomia, essas instituições deveriam observar a Lei Federal e os estatutos internos das Universidades. Porém, o estatuto deveria ser aprovado pelo CNE para que pudesse entrar em vigor. É nesse ponto que residem as maiores críticas ao limite da autonomia, pois o



governo teria total liberdade para interferir diretamente nas decisões das Universidades, mediante aprovação ou não de seus estatutos.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram concluídos em 1988, com a promulgação da Constituição Federal. No entanto, a discussão acerca da elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prosseguiu durante alguns anos.

O período de elaboração dessa Lei se deu no curso do governo de Fernando Collor de Melo.

A comunidade acadêmica, que com a sua mobilização impediria que a medida se efetivasse, também reagiu à proposta de autonomia universitária vinculada à avaliação de desempenho contida no Plano Setorial de Educação do MEC para o período de 1991 a 1995 (Ribeiro, 2002, p. 93).

Conforme o Plano, tal autonomia implicaria um processo de desregulamentação, com o qual se abria a possibilidade de as Universidades fixarem os salários dos professores e realizarem concursos para a contratação de pessoal de acordo com suas próprias necessidades.

#### **4 A Autonomia Universitária no Governo de Fernando Henrique Cardoso**

Foi a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998), que posteriormente foi reeleito (1999-2002), que as discussões acerca da autonomia se acirraram. E esse processo se iniciou com a sua proposta de governo.

Esta proposta foi elaborada por uma equipe coordenada pelo economista Prof. Paulo Renato Sousa, ex-secretário de Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da Universidade de Campinas (UNICAMP) e, à época, técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em sua campanha para o cargo presidencial, em 1994, FHC apresentava a educação como uma das cinco metas prioritárias em sua Proposta de Governo. Aí, segundo Ribeiro (2002), a educação teve um papel destacado como “base de um novo estilo de desenvolvimento”, cujo dinamismo seria proporcionado pela Ciência e Tecnologia atuando como base na Universidade.

Instalado o novo governo, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, nomeou para Ministro da Educação justamente o coordenador de sua proposta de governo, o Prof. Paulo Renato Souza.

Esse Ministério passou a interferir diretamente na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que vinha sendo discutida desde a promulgação da Constituição de 1988.

As propostas para o ensino superior, contidas tanto na nova LDBEN como nas medidas de iniciativa do Poder Executivo, poderiam vir a mudar radicalmente a configuração do sistema de educação superior no Brasil (Ribeiro, 2002). É possível mesmo dizer, segundo Ribeiro, que, desde a Reforma Universitária de 1968, nunca houvera mudanças tão significativas.

Em meados do ano de 1995, primeiro ano do primeiro mandato de FHC, o MEC se mostrava disposto a discutir a questão da autonomia com os dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Para tanto, a Secretária de Ensino Superior (SESu) do MEC convocou a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), no dia 28 de julho de 1995, para um primeiro contato oficial, quando se discutiu a carreira docente e técnico-administrativa nas IFES.

Nesse mesmo ano, a Lei nº 9.192/95, aprovada a partir de projeto do MEC, determinou uma mudança na escolha de dirigentes das Universidades federais. A proporção de docentes das Universidades federais participantes dos órgãos colegiados máximos passou a ser de no mínimo 70%. Este foi, também, o peso do voto dos docentes no caso de eleições para reitor e vice-reitor. Independentemente da consulta, os colegiados superiores deveriam reunir-se em colégio eleitoral para elaborar uma lista tríplice. Dessa lista, o presidente da República ou o ministro, por delegação sua, escolhia o reitor.

Ainda no ano de 1995, foi aprovada a Lei nº 9.131/95, que dizia que o MEC realizaria avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinariam a qualidade e a eficiência das

atividades de ensino, pesquisa e extensão. Mas o que se instituiu mesmo foram os Exames Nacionais de Cursos, os quais seriam obrigatórios para todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país. Os resultados relativos a cada instituição de ensino deveriam ser empregados na avaliação de cada curso e de cada instituição de ensino superior.

Outro fato importante que aconteceu durante o governo de FHC foi a criação da nova LDBEN (Lei nº 9.394), sancionada em 20 de dezembro de 1996. Contudo, é importante ressaltar que esta não foi idealizada por ele, não foi obra de seu governo, pois já vinha sendo discutida há alguns anos. Diferentemente da primeira LDB, de 1961, essa tratou detalhadamente da autonomia universitária, estabelecendo o que a Universidade poderia fazer.

Quando iniciou os debates em torno do ensino superior, FHC se baseou no projeto de reforma administrativa anunciado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), então recém-criado. Esse projeto era de autoria do Senador Bresser Pereira e propunha que as Universidades públicas federais teriam o seu estatuto jurídico modificado, tornando-se as chamadas “Organizações Sociais”. Contudo, isso somente aconteceria por opção de cada instituição (Ribeiro, 2002).

Em 15 de maio de 1998, foi decretada e sancionada, pelo Congresso Nacional, a Lei nº 9.637, que dispunha sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Isso gerou grande discussão e polêmica no meio acadêmico. Dois pontos nessa Lei geraram maior polêmica: a questão das universidades passarem a ser não-estatais e o contrato de gestão. As Universidades federais passariam a ser organizações sociais públicas, não-estatais. A principal reclamação era de que a ideia seria desregulamentar e flexibilizar o setor público, para dar maior liberdade à instalação do capital internacional.

Para a Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), a Lei fundamentava-se na lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa, o que acarretaria o empresariamento do ensino público superior.

A ANDIFES se colocou contrária não só ao conteúdo das propostas de privatização, como também à forma pela qual o projeto de extinção e recriação das Universidades públicas estava

sendo conduzido, retirando do Ministério da Educação e do Desporto questões que diziam respeito à educação. Então, essa associação solicitou ao MEC, como órgão responsável pela educação brasileira, a rejeição explícita da transformação das IFES em organizações sociais privadas e a reafirmação do princípio da gratuidade do ensino público. Diante dessa grande resistência à proposta no meio acadêmico, o MEC acabou por assumir claramente a defesa da manutenção do caráter público das IFES.

No ano de 1999, o MEC apresentou aos dirigentes das instituições federais um projeto de lei que dispunha sobre a autonomia universitária. Nesse projeto, propunha-se a retomada do debate sobre autonomia em torno das seguintes diretrizes principais: garantia do caráter público e do financiamento estável, com alocação transparente de recursos baseados na indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; avaliação institucional; e auto-organização no que concernia à administração dos recursos humanos e execução orçamentária.

A proposta do MEC colocava a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira das Universidades federais. Contudo, esta aconteceria somente mediante celebração de contrato de desenvolvimento institucional. Como se tratava de um contrato celebrado por entidade da administração pública, devia ainda submeter-se aos princípios e às regras gerais inerentes aos contratos administrativos.

No que se referia à duração do contrato, pretendia-se o estabelecimento de um prazo mínimo de dois anos, para que a universidade pudesse, em regime de autoavaliação, verificar as suas condições de implementação das metas propostas. O contrato deveria também especificar as medidas que a instituição pretendia adotar para o fim de dar aplicação à autonomia que passaria a exercer de modo ampliado, tanto no plano de gestão administrativa, patrimonial e financeira quanto no da captação de recursos de fontes alternativas. Por meio dessa especificação, seria possível efetivamente medir o cumprimento do contrato pela Universidade federal no que tangia ao exercício da autonomia ampliada.

As entidades ligadas à comunidade acadêmica, como a ANDIFES e a ANDES, foram veementemente contrárias à proposta do MEC, uma vez que acreditavam que a autonomia universitária já estava prevista no texto constitucional, não havendo nenhuma necessidade de sua

regulamentação por meio de legislação complementar. Isso levou o governo a tirar de pauta sua nova proposta.

Durante os oito anos de governo FHC, inúmeras tentativas de regulamentação da autonomia foram feitas e algumas foram aprovadas (Lei nº 9.192/95 e Lei nº 9.131/95). Tanto o projeto de emenda constitucional quanto o projeto de lei, para implementação da Autonomia Universitária, no governo FHC, foram rejeitados pelos docentes e pelos funcionários técnico-administrativos. A autonomia universitária foi amplamente discutida no “octênio” FHC. Contudo, este não conseguiu regulamentá-la. Sua promessa de definir e implementar a autonomia universitária plena, englobando os aspectos administrativos e financeiros, não avançou.

## **5 Considerações Finais**

Pela pesquisa realizada, foi possível concluirmos que o tema relativo à autonomia universitária é uma preocupação presente entre aqueles ligados ao ensino superior antes mesmo de se criar a primeira universidade em nosso país. Esta foi garantida por lei, pela primeira vez, pela Reforma Rivadávia Correa de 1911, que considerava os institutos de ensino superior como corporações autônomas tanto do ponto de vista didático como administrativo. Quatro anos mais tarde, essa autonomia foi retirada com a Reforma Carlos Maximiliano.

Na legislação interna das Universidades, a autonomia aparece no Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, também conhecido como reforma Francisco Campos, que garantia a independência das faculdades com relação à Reitoria e criava as listas tríplices para nomeação, pelo governo, de reitores e diretores. Durante o Estado Novo, essa autonomia foi suprimida. Somente, com a destituição de Vargas e a volta da democracia, foi possível a retomada da autonomia garantida pela Reforma Francisco Campos.

A autonomia universitária vai aparecer novamente na LDB de 1961, que assegurava às Universidades autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que deveria ser exercida na forma de seus respectivos estatutos. Em 1968, a Lei nº 5.540 estabelecia a mesma autonomia que a LDB de 1961. Contudo, agora para exercê-la, as instituições, além de observar seus respectivos estatutos, deveriam ainda observar a Lei.

É a partir da Constituição Federal de 1988 que o debate sobre a autonomia universitária se dá de maneira mais sistemática, pois, até então, ela vinha sendo garantida somente em leis ordinárias do ensino superior, mas agora ela passa a ser garantida pela lei maior do país. Esta estabelecia que as universidades gozariam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedeceriam ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Mas foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que as discussões acerca da autonomia se acirraram. Um dos pontos fortes dessa discussão foi a proposta de emenda constitucional do Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, que propunha a ampliação da autonomia universitária, mas, para tanto, as instituições passariam a ser “Organizações Sociais” não-estatais. As Universidades seriam autônomas, mas teriam que buscar seus próprios recursos. As Universidades, por sua vez, foram veementes contra tal proposta, justificando que esta estaria ferindo o caráter público e gratuito do ensino superior. O governo retirou sua proposta de pauta.

Em outra proposta do governo FHC, o MEC enviou às IFES um projeto de lei que dispunha sobre a autonomia universitária. E para que a autonomia fosse realmente implementada, segundo o MEC, seria necessária uma lei complementar que trataria exclusivamente da autonomia da Universidade Pública. As entidades universitárias foram contrárias à proposta.

Contudo, o governo não teve somente perdas em suas propostas durante seus oito anos. Ele conseguiu aprovar duas leis: a primeira, a Lei nº 9.192/95, que determinou mudança na escolha de dirigentes das universidades federais, passando a proporção dos docentes nos órgãos colegiados a ser de no mínimo 70%, sendo este também o peso dos votos dos docentes nas eleições de reitor e vice-reitor. Depois de realizada uma consulta à comunidade universitária, seria elaborada uma lista tríplice, da qual o Presidente da República escolheria o reitor, sendo que não necessariamente seria o mais votado na consulta.

O governo conseguiu aprovar outra lei, relativa ao ensino superior: a Lei nº 9.131/95, que previa os Exames Nacionais de Curso, em que o MEC realizaria avaliações obrigatórias a todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação. Durante seu governo, também foi sancionada a nova LDBEN. Contudo, esta não foi uma ideia de seu governo, pois vinha sendo

discutida desde a última década.

A autonomia universitária foi amplamente discutida ao longo do “octênio FHC” não só pelo governo, mas também pelo meio acadêmico. Contudo, o governo não conseguiu regulamentá-la como gostaria. Já as IFES conseguiram algum avanço em suas reivindicações, barrando duas propostas do governo: a de emenda constitucional e o projeto de Lei do MEC.

Por meio da pesquisa realizada, foi possível concluir que a promessa feita pelo governo de Fernando Henrique Cardoso – de definir e implementar a autonomia universitária plena – não avançou.

## Referências

ALVIM, Gustavo. A autonomia universitária. In: ALVIM, Gustavo. *Autonomia universitária e confessionalidade*. 2. ed. Piracicaba: Ed. da Unimep, 1995. p. 17-51.

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. *Análise Preliminar do Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades Proposta de ANDIFES para Discussão na Comunidade Universitária*. Brasília, 1999.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades Proposto pela ANDIFES na Comunidade Universitária*. Brasília, 1996.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 20 de dezembro de 1961. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm). Acesso em: 8 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.540. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências, 28 de novembro de 1968. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao>. Acesso em: 9 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília: 24 de novembro de 1995 (???). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm). Acesso em: 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.192. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o

processo de escolha dos dirigentes universitários. Brasília, 21 de dezembro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9192.htm). Acesso em: 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.637. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 maio 1998.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.648-7. Dispõe sobre a qualificação de entidade como Organizações Sociais. *Diário Oficial da União*: Brasília, 24 abr. 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Fundamentos para uma Lei que Regule a Autonomia das Universidades Federais*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei. *Dispõe sobre a autonomia das universidades federais, e dá outras providências*. Brasília, 1999.

CAMPOS, Francisco. Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931: Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em: <http://www.fis.ufba.br/dfes/PDI/financ/decreto>> Acesso em: 10 abr. 2007.

CORRÊA, Rivadávia. Decreto n. 8.659, de 5 de abril de 1911. In: MOACYR, Primitivo. *A instrução e a República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942. v. 4.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. A produção da Lei da Reforma Universitária. In: \_\_\_\_\_. *A universidade reformada*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988. cap. 5, p. 240-316.

\_\_\_\_\_. *Qual universidade?* São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. Política para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária? In: BLANQUER, Jean-Michel; TRINDADE, Hégio (Org.). *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis, Vozes: 2002. p. 345-356.

\_\_\_\_\_. O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 1-24, abr. 2003.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A institucionalização da avaliação. In: DURHAM, Eunice Ribeiro;



SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: EDUSP, 1992. p. 197-207.

\_\_\_\_\_. Em defesa das universidades federais. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 mar. 1996a. Caderno Opinião.

\_\_\_\_\_. A autonomia em questão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 mar. 1996b.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *A universidade em questão*. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. A cadente questão da universidade nos anos 60. In: \_\_\_\_\_. *Da Universidade “Modernizada” À Universidade Disciplinada*: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991. p. 55-31.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D.A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1988.

MAXIMILIANO, Carlos. Decreto n. 15.530 de 18 de março de 1915. In: MOACYR, Primitivo. *A instrução e a República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942. v. 4.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa social – teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOACYR, Primitivo. *A instrução e a república*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942. v. 4.

RIBEIRO, Maria das Graças M. *Educação superior brasileira: reforma e diversificação institucional*. Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

RIBEIRO, Sérgio Costa. Universidade pública, soberania e outros bichos. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Avaliação do Ensino Superior*. São Paulo: Edusp, 1992. p. 135-139.

### **Dados das autoras:**

\*Flávia de Freitas Alves

Mestranda em Educação – PPGE/Universidade Federal de Juiz de Fora – e Professora Substituta – Departamento de Educação/Universidade Federal de Viçosa.

Endereço para contato:

Universidade Federal de Viçosa

Departamento de Educação

Rua P.H. Rolfs, s/n

36570-000 Viçosa/MG – Brasil

Endereço eletrônico: [flaviade.freitas@yahoo.com.br](mailto:flaviade.freitas@yahoo.com.br)

\*\*Priscila Gonçalves Soares

Mestre em Educação – PPGE/UFJF – e Professora Substituta – UFJF

Endereço eletrônico: [priscilagsoares@yahoo.com.br](mailto:priscilagsoares@yahoo.com.br)

Data de recebimento: 23 out. 2008

Data de aprovação: 10 maio 2010