

# Autonomia universitária e liberdade acadêmica

Roberto Leher

Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

## Resumo

O artigo analisa a atualidade do conceito de autonomia universitária para a realização das funções públicas das instituições, aborda conflitos jurídicos e políticos e, por meio de breve análise histórica, defende a importância da prática efetiva da autonomia frente aos desafios do presente.

**Palavras-chave:** Universidade. Autonomia. Liberdade acadêmica.

## Abstract

### *University autonomy and academic freedom*

The article analyzes the current relevance of the concept of university autonomy for the public functions of the institutions, addresses legal and political conflicts, and, through a brief historical analysis, defends the importance of effective practice of autonomy due to the challenges of the present.

**Keywords:** University. Autonomy. Academic freedom.

## Resumen

### *Autonomía universitaria y libertad académica*

El artículo analiza la actualidad del concepto de autonomía universitaria para la realización de las funciones públicas de las instituciones, aborda conflictos jurídicos y políticos y, por medio de un breve análisis histórico, defiende la importancia de la práctica efectiva de la autonomía frente a los desafíos del presente.

**Palabras clave:** Universidad. Autonomía. Libertad académica.

A autonomia é condição para a legitimidade científica da universidade. Sem real autonomia, as condições para a produção do conhecimento objetivo podem ser comprometidas em virtude de influências ilegítimas sobre as pesquisas. As falsas controvérsias sobre a realidade das mudanças climáticas globais, por exemplo, são alimentadas pela indústria petrolífera que apoiam governos que irão operar no sentido de retirar o tema da agenda científica. A autonomia universitária é uma proteção para a integridade ética do fazer acadêmico e requer formas de financiamento que igualmente sejam protegidas pelo mérito da pesquisa e não por critério de afi-

nidade com as agendas governamentais (MONTREAL..., 2013). A liberdade de cátedra, por conseguinte, ultrapassa a possibilidade de livre escolha das problemáticas científicas, abrangendo, necessariamente, o ambiente institucional, o sistema de reconhecimento acadêmico, a liberdade dos periódicos científicos e, mais amplamente, a liberdade de expressão necessária à difusão do conhecimento e ao debate sobre os temas das pesquisas.

O presente artigo sustenta que o valor da autonomia universitária nas universidades públicas<sup>1</sup> é verdadeiramente aferido nos contextos em que é testada. Em 13 de dezembro de 1968, a publicação do Ato Institucional nº 5 (AI-5 [BRASIL, 1968a]) e, logo a seguir, em janeiro de 1969, do Decreto-Lei nº 477 (BRASIL, 1969), dimensionaram a sua importância. Após os ásperos anos da ditadura, a elevação da autonomia a preceito constitucional como “norma bastante em si e de eficácia completa” (FERRAZ, 1999) foi um novo capítulo na jovem história das universidades brasileiras. Desde então, a liberdade de cátedra e a autonomia de gestão administrativa, financeira e patrimonial pareciam estar consagradas no país. Combinado o art. 207 com outros artigos basilares da Carta, como o art. 1 (Princípios fundamentais), o art. 5 (liberdade de cátedra e de expressão) e o art. 206 (Incisos II e III), as universidades puderam se desenvolver científica e culturalmente em um ambiente de relativa liberdade que contribuiu para que o país pudesse alcançar o rol das nações de maior produção científica mundial (USP, 2018).

Mas a liberdade de cátedra não poderia estar predefinida como futuro inexorável e havia indícios de que seus fundamentos estavam sob tensão. Os primeiros sinais de que a autonomia das universidades públicas estava sendo desrespeitada (e, em vários casos, não efetivada) foram difusos, mas nem por isso inexpressivos, pois operacionalizados pela lógica administrativa. De fato, logo após a promulgação da Constituição (SENADO FEDERAL, 1988) começaram as investidas abertas contra o art. 207 que dispõe sobre a autonomia universitária por meio de uma perspectiva administrativa, ocultando, assim, seus propósitos políticos e acadêmicos.

As motivações para ações de teor coercitivo contra a educação pública e, notadamente, as universidades federais, que vêm se ampliando desde 2016, encontram raízes históricas no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), fundado em 1961

---

1 O artigo não aborda a autonomia universitária nas organizações privadas. Suas diferenças exigiriam outra análise focalizando a relação com mantenedoras, fundos de investimentos que as controlam, conselho de acionistas e objetivo de lucro.

e dirigido pelo General Golbery do Couto e Silva, e no Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), ambos financiados pelos EUA, e que foram decisivos para a preparação do golpe empresarial-militar de 1964 (DREYFUSS, 1981). A produção do IPES focalizava o perigo comunista, a ameaça marxista, o risco que sofriam os *valores do mundo livre*, justificativas para o golpe então em curso. Um pouco mais de meio século depois, o léxico não difere muito (marxismo cultural), a não ser, possivelmente, pelo linguajar mais rude e pela recontextualização discursiva dos meios de propagação na internet. Uma diferença é o *modus operandi*: se na ditadura empresarial-militar as coerções tinham motivação explicitamente política, nos tempos atuais, as ações são efetivadas a partir de invólucro judicial-criminal.

Entre 2016 e 2017, quatro universidades federais foram alvo de espetaculosas ações da Polícia Federal, em episódios similares pela dimensão midiática das incursões. Nas ações articuladas com órgãos do Judiciário, quem prende, muitas vezes, mantém relação simbiótica com quem acusa e julga. Subjacente às grandes operações policiais nas universidades, é possível encontrar inequívoco processo repressivo que investe contra o conhecimento, a ciência, a cultura e a liberdade de cátedra e de expressão.

Os governos autocráticos zelam pela construção de sua estética. Uniformes de militares e paramilitares, vestimentas das autoridades, gestos de saudação, expressões de celebração da autoridade máxima compõem a produção simbólica do medo. E é pelo medo que querem silenciar a academia.

Em 14 de setembro de 2017, 115 policiais federais fizeram parte da operação que prendeu o reitor da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Luís Cancellier de Olivo, sem qualquer evidencia de crime (TORRES, 2017), ainda nos dias atuais. Esse fato o levou ao suicídio, tamanha a violência das ações, que incluíram ser algemado nos pés e nas mãos, e revistado nu. O que justificaria a mobilização de 84 policiais fortemente armados para conduzir coercitivamente gestores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em dezembro de 2017 (UFMG, 2017)? Professores e pesquisadores entrariam em confronto armado rechaçando a polícia? Nenhum reitor recusou-se a comparecer a polícia federal para prestar depoimento, um ato ordinário que não deveria ser objeto de pré-julgamentos e de exploração midiática. O propósito, nesses casos, é político.

Os nomes que denominam o alvo da ação judicial-policial – e, por conseguinte, buscam legitimação social na grande mídia e na sociedade – compõem dimensão obrigatória da análise de discurso; afinal, permitem que os referidos agentes travem a batalha de narrativas e atuem especificamente no terreno da política. Vale ressaltar que o presente artigo não está abordando o mérito das investigações, tema policial e do judiciário, mas, antes, a estética que envolve as operações. Os nomes das ações da Polícia Federal estão dirigidos contra: os professores de maior qualificação (Operação PhD, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2016); a ciência e a produção do conhecimento (Operação *Research*, 2017, Universidade Federal do Paraná – UFPR); a autonomia universitária (Torre de Marfim e Ouvidos Moucos, ambas na UFSC), e uma das canções-símbolos da resistência democrática no período ditatorial (Operação Equilibrista, na UFMG, referência à canção “Esperança equilibrista”, de Aldir Blanc e João Bosco).

O recente processo eleitoral para Presidência da República (2018) indica que existem redes articuladas no Judiciário, na Polícia Federal e nos órgãos de controle direcionadas às universidades federais. O quanto essas articulações são orgânicas é difícil dizer. É indubitável que nódulos dessas redes militam contra a democracia, o serviço público laico e de cariz republicano e, em particular, contra a universidade pública. As forças autocráticas, coerentemente, atuam nos espaços que de algum modo são obstáculos aos seus objetivos antidemocráticos, como as universidades, instituições que possuem legitimidade para definir o rigor dos conhecimentos, constituindo-se, portanto, como obstáculo, à chamada pós-verdade (ENGLISH OXFORD LIVING DICTIONAIRES, 2018) que estrutura as narrativas políticas da extrema direita e da autocracia.

Focalizam lugares de ciência e cultura (universidades, museus), procurando achincalhar suas imagens com o fito de deslegitima-los. O intento de ruptura da imagem institucional abrange acusações como incentivo à pedofilia (na arte), incitação à perversão sexual nas escolas (*kit gay*) e à difusão de conhecimentos que possibilitariam a politização dos estudantes (escolas, universidades), inclusive a teoria da evolução que teria comprometido a difusão das doutrinas religiosas fundamentalistas e irracionalistas. Contudo, não basta atacar uma exposição específica ou um conjunto de conhecimentos. A ambição é maior: é preciso quebrar a aura da universidade e das instituições de cultura definindo-as como *loci* de corrupção. A ilação da corrupção desconsidera a presunção da inocência. O propósito é lan-

çar as instituições que difundem conhecimento rigoroso e sistemático no rol das instituições do Estado, tidas como intrinsecamente corruptas e ineficientes e, por isso, desqualificadas.

Com efeito, os acontecimentos verificados nos dias que antecederam o segundo turno das eleições presidenciais de 2018 significaram uma ruptura na sensação de que o ambiente das universidades estava protegido. Ações policiais e paramilitares (no caso da retirada das bandeiras contra o fascismo) nos *campi* universitários, com ou sem amparo judicial, ocorreram de modo articulado em pelo menos sete estados, alcançando um grande número de instituições (SILVA; COTRIM, 2018). A gravidade desses acontecimentos foi de tal ordem que o Supremo Tribunal Federal (STF), provocado por ação da Procuradora-Geral da República, teve de se manifestar de modo incisivo em prol dessas liberdades. A manifestação contundente do STF, após um longo e sentido silêncio sobre o tema, confirma que, realmente, ocorreu uma mudança de escala na afronta à autonomia universitária.

Discriminando apenas os recentes acontecimentos exarados por decisões judiciais que afrontaram a autonomia constitucional, no período eleitoral de 2018, ficou evidente que amplas parcelas do Judiciário não reconheceram o significado e a força do art. 207 da Constituição. De modo francamente hostil aos termos constitucionais, tais agentes do Judiciário se arvoraram o direito de definir o que é e o que não é conhecimento passível de ser debatido no ambiente universitário.

A sessão de 31 de outubro de 2018 do Plenário do STF para o julgamento da liminar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548 “ajuizada pela procuradora-geral da república, Raquel Dodge, contra decisões de juízes eleitorais que determinaram a busca e a apreensão de panfletos e materiais de campanha eleitoral em universidades e nas dependências das sedes de associações de docentes, e proibiram aulas com temática eleitoral e reuniões e assembleias de natureza políticas impondo a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos nas eleições gerais de 2018 em universidades federais e estaduais”, contribuiu para repor a hierarquia da Constituição e, no que se refere às duas liberdades fundamentais da vida universitária – a liberdade de cátedra e a liberdade de expressão do pensamento –, o seu pleno logrou precisa ação ao estabelecer a inconstitucionalidade das referidas decisões judiciais que indevidamente permitiram intervenções policiais



nas instituições. Pela importância da decisão, unânime<sup>2</sup>, que celebra os direitos fundamentais, os princípios que regem a liberdade de expressão nos domínios da educação, da ciência, da cultura e a autonomia universitária, alguns excertos (CARNEIRO; TEIXEIRA, 2018; STF, 2018) são importantes. Carmen Lúcia, relatora:

A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infra-legal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais. Reitero, universidades são espaços de liberdade e libertação pessoal, social e política. [...] Democracia não é unanimidade, consenso não é imposição.

Alexandre de Moraes:

As decisões judiciais e a execução dessas decisões, todas elas acabaram exorbitando a legalidade, a constitucionalidade, feriram a liberdade de expressão que garante o pluralismo político, a troca de ideias e o próprio exercício dos direitos políticos. Mais grave ainda isso ter sido feito dentro das universidades. [...] Mas nas universidades a isso se somou o ferimento ao local de ensino, da troca de ideias, a autonomia universitária e a liberdade de cátedra. [...] Não há ensino, desenvolvimento, troca livre de ideias se o professor não puder expor suas ideias.

Celso de Mello:

O Estado não pode cercear, o Estado não pode interferir, o Estado não pode obstruir, o Estado não pode frustrar e o Estado não pode desrespeitar a liberdade fundamental de expressão. Regimes democráticos [...] não convivem com práticas de intolerância ou até mesmo com comportamentos de ódio, pois uma de suas características essenciais reside fundamentalmente no pluralismo de ideias e na diversidade de visões de mundo.

Dias Toffoli:

Sua Excelência [Carmen Lúcia] lembrou todos os precedentes desta Corte no sentido de garantir a liberdade de expressão e quanto ao cabimento da medida, citando os precedentes existentes.

---

<sup>2</sup> **Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, **reconheceu adequada** a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, **seja porque** respeitado, no caso, o princípio da subsidiariedade, **seja**, ainda, **porque processualmente viável** a impugnação, por seu intermédio, de decisões judiciais ou de interpretações judiciais de textos normativos. **Em seguida**, o Tribunal, **também** por votação unânime, **referendou**, integralmente, **a decisão** proferida pela Relatora, Ministra Cármen Lúcia, decisão essa **que se reveste** de efeito vinculante e de eficácia contra todos (**suspendendo-se os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanados de autoridade pública que possibilitem, determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos**). <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5576416>

Gilmar Mendes:

As universidades são também um profícuo ambiente de desenvolvimento da reflexão crítica, inclusive política, e de circulação de ideias. São espaço propício ao surgimento de lideranças políticas nascidas dos movimentos estudantis, algo que já foi bem mais presente no Brasil e que merece se reavivado.

Luís Roberto Barroso:

Nós não consideramos razoável ou legítimo cenas de policiais irrompendo em salas de aula para impedir a realização de palestras ou retirada de faixas que refletem a manifestação dos alunos, cenas como a apreensão de discos rígidos, de computadores, a inquirição de docentes e discentes. São atos inequivocamente autoritários e incompatíveis com o país que nós conseguimos criar felizmente e remetem a um passado que não queremos que volte.

Luiz Edson Fachin:

A liberdade de pensamento é o pilar da democracia. E este Supremo Tribunal Federal tem reiteradas vezes sublinhado que a liberdade de pensamento goza de uma posição preferencial no estado Democrático de Direito. [...] Em nenhuma das decisões há referência do exercício da liberdade de expressões das universidades. Também não há qualquer referência ao livre ambiente de ideias e contexto em que tais atos de expressão tenham sido proferidos.

Ricardo Lewandowski:

“A história se repete, a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa”. [nas palavras de] Victor Nunes Leal: No Brasil, quase tudo está por se fazer. Nosso futuro depende do espírito de criação dos órgãos de pensamento, principalmente dos jovens. E não há criação sem liberdade de pensar, de pesquisar, de ensinar. Se há lugar que deve ser o mais livre possível, esse lugar é a universidade.

Rosa Weber:

A liminar submetida a referendo, longe de invalidar ou tornar sem eficácia qualquer dispositivo da legislação eleitoral, reafirma a Constituição como norte a ser observado por qualquer exegese válida da lei. Não apenas da lei eleitoral, mas de todo direito produzido em estado que se afirma uma democracia constitucional, onde a liberdade é sempre o valor primaz.

## **A universidade historicamente é tensionada por medidas heterônomas**

As universidades brasileiras são tardias e, ao longo de seu processo de constituição, não houve apoio do bloco de poder à autonomia universitária e a comunidade intrauniversitária, por sua vez, não logrou coesão e alianças que viabilizassem a prerrogativa da autonomia. Não houve, no Brasil, movimentos como os dos estudantes de Córdoba, em 1918, em defesa da autonomia. Somente no final do século XX, após

os ásperos anos da ditadura, a autonomia universitária foi inscrita na Constituição (SENADO FEDERAL, 1988) como resultante de muitas lutas em prol da educação pública e do Estado de Direito Democrático. Os governos subsequentes não fortaleceram a prerrogativa da Carta. Os atos que afrontam a autonomia universitária, desde os anos 1990, são sintomas de que influentes setores sociais não se conformaram com a autonomia constitucional e seguirão operando no sentido de sua fragilização. Entre as críticas recorrentes à autonomia, é possível destacar:

a) Diversos documentos de organismos internacionais, em especial Banco Mundial (2003) e de entidades representativas de setores econômicos (MEI; CNI, 2016; MEI, 2018) criticam as universidades pela perda de foco e de objetividade nos temas relacionados à inovação tecnológica, pois as universidades, resguardadas em sua liberdade acadêmica pela autonomia, acabam priorizando a ciência em detrimento da inovação. Estas críticas desconsideram que não são as universidades que impulsionam a inovação no conjunto da economia (MANSFIELD, 1991), antes, são os agentes econômicos que, ao buscarem maior competitividade com investimentos em pesquisa e desenvolvimento, propiciam condições de indução da inovação nas universidades;

b) Outros setores, em geral da sociedade política e centros de pensamento vinculados à direita, veem com preocupação a persistência de conhecimentos críticos nas universidades, tidas por eles como instituições demasiadamente politizadas e “corporativistas”. Dessa vertente surgiram, na presente década, auspiciadas por fundações estrangeiras, iniciativas como o Movimento Escola Sem Partido que, inusitadamente, associam as pesquisas e reflexões sobre o campo da política à política partidária, defendendo, contudo, que governos que incorporam a agenda fundamentalista possam intervir nas escolas e nas famílias para difundir seus credos religiosos, moralistas e ideo-políticos;

c) Governos neoliberais, ao propugnarem o enxugamento do Estado social, defendem a ressignificação da autonomia universitária, concebendo-a como um meio das instituições se desvencilharem do Estado, tornando-as mais abertas (sociedade aberta) e competitivas e, por isso, total ou parcialmente financiadas por mensalidades e serviços.

O problema de fundo, no tempo atual, decorre do fato de que a autonomia universitária protege formas de legitimação do conhecimento – inscritas nos domínios



da epistemologia – que são incompatíveis com as proposições e narrativas (*fake news* e *pós-verdade*) utilizadas pelas forças adeptas da autocracia. Por não trabalharem com a verdade, recusam a legitimidade da universidade, e operam a difusão de narrativas diretamente pela internet, colocadas em circulação em suportes como *Twitter* e *WhatsApp*, que não possuem qualquer esfera de validação e legitimação do conhecimento. Impulsionadas por corporações, essas mensagens foram decisivas no processo eleitoral brasileiro de 2018.

Vistos em conjunto, é possível afirmar que a autonomia universitária não é tida pelo bloco no poder (e parte de suas classes de apoio) como uma condição para o desenvolvimento autopropelido da nação; ao contrário, a hostilidade contra a autonomia universitária contribui justamente para ocultar a ausência de tal projeto de nação.

Não surpreende que a universidade pública no Brasil seja uma instituição tardia. A forma específica de revolução burguesa no Brasil (FERNANDES, 2008) engendrou uma proclamação da República que postergou em décadas a criação de universidades em um país que já se notabilizava pela ausência dessas instituições, em contraste com os seus vizinhos. A criação das primeiras instituições data dos anos 1920 e 1930, respectivamente, com a atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e com a Universidade de São Paulo (USP). As novas universidades não podiam compor a revolução burguesa *sui generis*, justo porque não havia expectativa de um projeto nacional democrático. A mais imbricada na classe burguesa, a USP, respondia a anseios da burguesia paulista derrotada em 1932, sob o lema “A ciência vencerá”.

Somente a partir do início dos anos 1950 o Estado nacional construiu um aparato voltado para a ciência e tecnologia em áreas estratégicas (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA), impulsionado por forças heterogêneas (militares nacional-desenvolvimentistas, liberais pragmáticos, empresários industriais) para o que se supunha ser um projeto nacional-desenvolvimentista. Os principais frutos democráticos desse movimento, além dos órgãos de fomento (CNPq) e de apoio à pós-graduação (Capes), foram a criação original da Universidade de Brasília (UnB) por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro e a perspectiva de que a educação básica deveria ser transformada pelas reformas de base – processo frustrado pela derrota do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases de Clemente Mariani, apoiado por Florestan Fernandes, entre outros, mas que acabou desfigurado pelo Substitutivo Carlos Lacerda.

O golpe empresarial-militar redefiniu esse percurso, abortando as reformas sociais que, a rigor, sequer foram implantadas. A UnB foi destruída (SALMERON, 1999). Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, seus organizadores, foram atingidos pelo Ato Institucional nº 1/1964. Paulo Freire, em virtude da conexão alfabetização e conscientização no campo, igualmente foi atingido pelo mesmo Ato.

A ditadura atuou com método e projeto. Adotou, de modo descontextualizado, o modelo de pós-graduação estadunidense (Parecer Sucupira, 1965). As legítimas demandas da comunidade universitária por uma reforma universitária foram ressignificadas pela tecnocracia militar (Relatório Meira Mattos) e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); ao ser concluída, por meio da Lei nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968b), foi acompanhada de duríssimo fechamento político com o AI-5 (BRASIL, 1968a), e o Decreto nº 477/1969 (BRASIL, 1969).

Os ataques à autonomia universitária foram brutais, com o afastamento compulsório de professores e a expulsão de estudantes, e vieram acompanhados de investimentos e outras formas de persuasão de parcelas da comunidade universitária. Os cientistas e professores que, na ótica do regime, faziam ciência desvinculada da política, poderiam vir a ser recompensados com financiamentos e bolsas no exterior. E tais promessas foram verdadeiras, alcançando, inclusive, docentes que mantinham distanciamento com o projeto da ditadura. O principal suporte das universidades devia-se ao fato de que eram parte do projeto de constituição de uma inteligência no âmbito do Estado, abrangendo as áreas estratégicas dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que tinham correspondência com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Foi nesse contexto que a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) foi criada. O corolário dessa política foi o esvaziamento das verbas de fomento à pesquisa das próprias universidades. Os recursos de pesquisa foram deslocados para os órgãos de fomento externos à universidade, em geral, no âmbito da Secretaria de Planejamento. A heteronomia acadêmica foi estruturada como se balizada por uma racionalidade técnica. Longe disso. A heteronomia é essencialmente política.

Após o longo período ditatorial, entre 1964 e 1988, a universidade foi transformada (LEHER, 2018). A chamada modernização conservadora moldou uma pujante pós-graduação que, no período, passou de menos de 50 para 1116 programas de mestrado e doutorado. Esse é um tema pouco discutido. Grande parte da pesquisa está relacionada com a pós e resta muito a investigar sobre o modelo de organização heterônomo da pós-graduação herdado, quase sem modificações, da ditadura.

Após o período ditatorial (com cassados, assassinados, desaparecidos, perseguidos, afastados), as forças democráticas do país, reunidas na Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública lograram reunir apoios que possibilitaram uma Constituição (SENADO FEDERAL, 1988) que viabilizaria a desconhecida constitucionalização da autonomia universitária: “Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. A Constituição define o conteúdo da autonomia de modo direto e preciso: “a autonomia didático-científica” (atividades-fim) e a “autonomia administrativa e financeira” (atividades-meio), norma autoaplicável e bastante em si, isto é, norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata (FERRAZ, 1999, p. 122).

### Constituição contestada

A despeito da importância da constitucionalização da autonomia universitária, os governos Collor de Mello (15/3/1990 a 29/12/1992) e Fernando Henrique Cardoso (1/1/1995 a 1/1/2003) elaboraram Propostas de Emenda Constitucional para alterar a autonomia constitucional. O governo Collor atuou de modo articulado com uma coalizão empresarial em prol da reforma da Constituição Federal, na época liderada por Henrique Meirelles. Entre as modificações, tentou aprovar o Projeto de Emenda Constitucional nº 56-B/1991 (BRASIL, 1991) que dispunha sobre a desregulamentação da autonomia constitucional e a mudança do caráter jurídico das universidades federais, intento barrado pela greve nacional dos docentes e técnicos e administrativos em 1991 e, depois, pela consolidação do processo do *impeachment*. No curto prazo do governo Itamar Franco não houve investidas frontais contra a autonomia universitária. Quando Fernando Henrique Cardoso implementou o seu Plano Diretor da Reforma do Estado o tema da autonomia voltou à agenda política.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, liderado por Luiz Carlos Bresser Pereira, empresário e professor da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo (FGV-SP), titular do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, foi normatizado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998). No que diz respeito à universidade, buscou aprovar o Projeto de Emenda Constitucional nº 370/1996 (BRASIL, 1996) que, na prática, desconstitucionalizava a autonomia, ao estabelecer

que sua regulamentação dar-se-ia por lei ordinária. Posteriormente, o teor da modificação da prerrogativa da autonomia foi detalhado no próprio escopo da Constituição. As universidades poderiam contratar e dispensar pessoal, estabelecer renumeração de seu pessoal, dentro de faixas estabelecidas, e teriam um orçamento global, incluindo pessoal, custeio e capital (CUNHA, 1997). As greves nacionais de docentes, técnicos e administrativos e estudantes de 1998 e 2001 denotaram o rechaço de grande parte da comunidade ao projeto que acabou arquivado com o agravamento da crise econômica nos anos finais de seu mandato.

Indevidamente, no Brasil, a questão da autonomia ocupou um lugar discreto e mesmo secundário nos assuntos relacionados às universidades no período em que o país conheceu, entre 1989 e 2016, contextos institucionais de relativo respeito às mediações particulares que regem a vida universitária. É relevante destacar que nesses anos ocorreram diversos conflitos com o Executivo em virtude do desrespeito à autonomia, como a nomeação de reitores que não foram os escolhidos pela comunidade universitária, como a nomeação de José Henrique Vilhena na UFRJ, em detrimento do mais votado, Aloísio Teixeira (1998). Como assinalado, houve intentos de alterar o teor do Artigo 207 da Constituição. Ademais, foram muitos os conflitos entre as universidades e os órgãos de controle (Controladoria-Geral da União – CGU, Tribunal de Contas da União – TCU), o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, indicando que persistiam vulnerabilidades no gozo da autonomia universitária.

Quando governos com origem na esquerda ocuparam a Presidência da República, justamente por não haver ameaças explícitas à liberdade de cátedra, não houve avanços na institucionalização dos fundamentos que asseguram a autonomia universitária, compreendendo as condições de autogoverno, autonormação e os procedimentos relacionados com a gestão financeira, patrimonial e administrativa da instituição.

Embora entre 2007 e 2013 tivesse ocorrido um intervalo em que realmente ocorreu crescimento do orçamento, criação de universidades e novos *campi* e a realização de significativo número de concursos para servidores para as universidades federais, período este caracterizado pelo respeito à liberdade de cátedra, é forçoso reconhecer que não houve uma política de Estado direcionada ao fortalecimento da autonomia constitucional.

Subjacente ao plácido espelho d'água no qual a aparente “consolidação” da autonomia constitucional estaria refletida, correntes perigosas negavam a tranquilidade

suposta. Uma detalhada legislação infraconstitucional restringiu a autonomia. Entre os exemplos significativos, por relevância, é preciso mencionar: a Lei nº 9.192/1995 (BRASIL, 1995), art. 1º, que atribui ao Presidente da República a nomeação de reitores cujos nomes figurem em listas tríplexes por meio de votação uninominal, preservando procedimentos da ditadura empresarial-militar e a Lei nº 9.394/1996 – LDB (BRASIL, 1996) (a exemplo do art. 56, Parágrafo único, estabelece que os docentes ocuparão 70% dos assentos de cada órgão colegiado ou comissão). A despeito dos diversos posicionamentos sobre o tema da forma da gestão democrática assegurada pela Constituição Federal (não está em questão aqui o percentual de cada segmento), o assunto deveria estar normatizado pelo Estatuto da universidade que, livremente, deveria estabelecer a sua forma de autogoverno.

Outras normas legais, vinculadas aos aspectos institucionais da autonomia, notadamente administrativa, de gestão financeira e patrimonial, envolvem intrincado emaranhado de normas que obstam as condições para o gozo da autonomia. Regras licitatórias que desconsideram as especificidades da vida universitária e da pesquisa, a política de pessoal fortemente centralizada pelo Ministério do Planejamento e a forma como os Acórdãos do TCU e as normas da CGU caracterizam os princípios da impessoalidade, da publicidade, da eficácia que regem o serviço público.

Por meio de atos do Conselho Nacional de Educação, dimensões cruciais da vida universitária são definidas, como bases curriculares e a forma de avaliação dos cursos e dos estudantes. A pós-graduação brasileira é rigidamente normatizada e avaliada pela Capes. As decisões sobre as principais áreas de investimento em pesquisa somente passam de modo lateral pelas universidades públicas. Visto em conjunto, é possível depreender que, desde 1988, o Estado criou normas de distintas hierarquias – leis, decretos, portarias, acórdãos, resoluções – que, embora de natureza infraconstitucional, parte delas, sequer como leis, restringiram o gozo da autonomia. E, alternativamente, não houve avanços em temas estruturantes da vida universitária como o financiamento das instituições por meio de montante compatível com o orçamento geral da União, mas que assegurasse o desenvolvimento institucional das universidades federais brasileiras. A asfixia orçamentária tem sido o método dos operadores das contas públicas, em prol das políticas macroeconômicas que exigem juros elevados e conseqüente pesado pagamento de serviços da dívida e que, para isso, vislumbram o fim da gratuidade e a redução das verbas do fundo público para as universidades.



## **A ofensiva antissecular e hostil aos valores iluministas**

Em texto de 1810, Humboldt (1997) concebe a autonomia como uma proteção do ambiente acadêmico frente aos interesses religiosos, partidários, governamentais, econômicos e, de modo mais sutil e dialético, do próprio Estado, objetivando a secularização da vida social, a formação cultural ampla dos estudantes, o livre desenvolvimento das ciências e da tecnologia, assim como da arte e da cultura. Fazer ciência envolve conflitos com as concepções de mundo estabelecidas: Galileu, Darwin, Marx, Freud viveram na pele os conflitos, agressões e ofensas porque afirmaram, cientificamente, outras formas de pensar.

A influência de interesses econômicos particularistas nas atividades acadêmicas é uma realidade muito significativa que requer estudos caso a caso. Alcança desde dimensões legítimas (pesquisa e desenvolvimento em prol do desenvolvimento social do país) até esferas francamente ilegítimas, como a prestação de serviços desvinculados de interesses acadêmicos congruentes com a função social da ciência, da ética na pesquisa e, mais especificamente, das funções públicas da universidade.

Mais sutil e complexo é o debate sobre a necessidade da autonomia para a plena realização da docência – no ensino, na pesquisa e na extensão. E, também, para a liberdade de expressão do pensamento. As universidades, em suas atividades de formação, inevitavelmente, interagem com o senso comum de seus docentes, técnicos e administrativos e estudantes. E, não menos importante, com a sociedade. É parte de suas missões, por intermédio de suas instâncias acadêmicas, e, também, pelas vozes de sua comunidade, emitir posições, análises, divulgar estudos e pesquisas que guardam arestas com o senso comum prevalecente em um dado tempo histórico. Questões como economia, energia, educação, saúde, tecnologias, filosofia, direito, moralidade, história, cultura, sexualidade, de distintos modos estão em circulação no senso comum. Afirmações como: “o privado sempre é mais eficiente do que o público”, “o desemprego é uma consequência da corrupção dos políticos”, “o aborto tem como objetivo impedir a chegada do messias”, “os gays e as lésbicas possuem deformidade moral que pode ser corrigida pela religião certa”, isso sem contar sobre as noções sobre a natureza, como dogmas do criacionismo, tornam o ensino potencialmente conflitivo com essas disposições que circulam no senso comum.

Em contextos democráticos, essas tensões discursivas são muito positivas, pois exigem o reconhecimento dos argumentos do outro, o questionamento fundamentado da pretensão de validade das crenças e o aprendizado do diálogo e da arte da discordância. Contribuí, muito, para a descentração da linguagem e da moralidade dos jovens em direção ao aprimoramento do diálogo e da autonomia moral.

Em períodos de fechamento democrático, o ensino pode se converter em foco de intensos conflitos. Os diversos projetos de Lei que dispõem sobre a dita “escola sem partido” e a tipificação do crime de assédio ideológico reificam e cristalizam os preconceitos e dogmas que circulam na cotidianidade do senso comum, exigindo que as escolas se submetam ao irracionalismo e ao antissecularismo. Novamente, aqui é preciso retomar o início das reflexões. Essas formas de sentir e pensar são colocadas em circulação de modo não espontâneo, pois alavancados por organizações econômicas e centros de pensamento ultrarreacionários, difundidos por tecnologias que não envolvem legitimação científica das proposições – *WhatsApp*, *Twitter* e outros. Mas as escolas são lugares que problematizam o irracionalismo, o anti-intelectualismo, os dogmas e os preconceitos. As universidades, por sua capacidade de pesquisa, ainda mais, têm condições de problematizar – e negar a pretensão de validade do senso comum irracionalista. Resulta desse quadro um movimento hostil à autonomia universitária. A escalada contra a liberdade de cátedra recentemente vista no país atesta o alcance do problema.

## Conclusão

Nos países em que a autonomia já é relativamente débil, posturas complacentes com a sua flexibilização são muito preocupantes, pois imprudentes com o futuro da universidade, da ciência e da própria democracia. É forçoso reconhecer que o conceito de autonomia da Constituição tem sido relativizado de modo preocupante, abrindo caminho para que, hodiernamente, a sua principal função seja questionada: a liberdade de cátedra. E, não menos grave, os meios necessários para a liberdade de cátedra, a autonomia frente aos governos, pelo exercício do autogoverno da instituição, podem estar severamente comprometidos caso o governo intervenha na escolha de reitores. Não é possível desconsiderar que as restrições ao gozo da autonomia ocorrem em contexto no qual a própria liberdade de pensamento e de expressão extrauniversitárias igualmente estão sob forte tensão. A proibição de exposições artísticas em diversos museus é exemplar.

Se a autonomia não é forte, é porque a democracia é débil e vice-versa. Governos com pretensão autocrática, igrejas fundamentalistas, grupos econômicos hostis ao desenvolvimento social, agrupamentos corporativos particularistas, forças políticas conservadoras em geral não possuem apreço à autonomia. E é a autonomia que fomenta a liberdade de cátedra, a pesquisa livre, a gestão democrática e o protagonismo estudantil em busca de outros anseios sociais. E é nesse ambiente que a pesquisa científica e tecnológica viceja.

Quando sementes transgênicas começaram a ser comercializadas no Brasil, vindas clandestinamente da Argentina, pesquisas sérias e rigorosas indicaram a necessidade de estudos mais sistemáticos sobre suas consequências para a saúde humana e o meio ambiente, desagradando as corporações do agronegócio. A criação de megarepresas engendrou muitas críticas sobre as consequências ambientais e sociais das mesmas, provocando insatisfação nos governos e nas corporações interessadas. A adoção de “métodos de alfabetização” produzidos por corporações editoriais suscitou intensos debates por parte das universidades, contrariando os referidos grupos. A propagação de arboviroses, identificada pelas universidades e institutos públicos de pesquisa, provocou contestações das autoridades da saúde. Os exemplos são quase que infinitos. O compromisso com a verdade e a ética na produção do conhecimento científico sempre engendram conflitos e, novamente, a autonomia universitária preserva as condições de liberdade e a ética na ciência.

Por sua função precípua de antecipar cenários, as universidades são instituições que problematizam conhecimentos, concepções de mundo, sentidos comuns e decisões de centros de poder do presente. E isso há muito tempo. Foram as tensões entre as concepções e práticas legadas pelas tradições e o conhecimento novo, fruto da ciência, da tecnologia, da arte e da cultura que consubstanciaram a necessidade da autonomia universitária. Toda ruptura epistemológica envolve crises nos sistemas de pensamento e, por extensão, crises políticas.

No Brasil de hoje, a dimensão política da autonomia voltou à agenda acadêmica e política por imperativos práticos, visto as medidas que ofendem a liberdade de cátedra e o autogoverno. Embora as circunstâncias sejam ásperas, é possível extrair positividade dos conflitos. Será preciso buscar suturas, nexos, conexões sistemáticas entre a universidade e a democracia, abrangendo as dimensões políticas e econômicas: a luta pela autonomia tem de ser, ao mesmo tempo, uma luta pela democracia, daí a necessidade de coalizões e frentes que possibilitem unidade de ação em torno dessa agenda. Como parte dessa luta, a universidade terá que praticar e efetivar o gozo da autonomia em seu cotidiano: a comunidade universitária não pode naturalizar a degradação da autonomia. Sendo uma agenda que envolve a defesa (e a invenção) da democracia, será necessário reaprender a dialogar com toda gente, pois a democracia é um processo de toda gente, ou não é democracia: isso requer ampliar a formação cidadã e as interações com todos setores sociais. A defesa das cotas sociais e raciais, assim como para pessoas deficientes, ao mesmo tempo em que

os compromissos com as condições de permanência dos estudantes são reafirmados são axiais. Como parte dessas lutas em prol da autonomia e da democracia, as relações de solidariedade nacional e internacional ocuparão um lugar de destaque na agenda das universidades. São lutas complexas que reafirmam o compromisso das universidades públicas, gratuitas, laicas com o bem-viver dos povos. Toda disposição e dedicação serão imprescindíveis!

## Referências

BANCO MUNDIAL. Construir sociedades de conhecimento novos desafios para a educação terciária. Washington, DC, 2003.

BRASIL. Ato Institucional N° 5, de 13 de dezembro de 1968a. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 13 dez. 1968.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional N° 19, de 1998. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 56-B/1991*. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169337\\_56-b](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169337_56-b)>. Acesso em 5/12/2018.

BRASIL. Decreto-Lei N° 477, de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 fev. 1969.

BRASIL. Lei N° 5.540, de 28 de novembro de 1968b. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 3 dez. 1968.

BRASIL. Lei N° 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n° 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. *Diário Oficial da União*, 22 dez. 1995.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996.

CARNEIRO, L. O.; TEIXEIRA, M. STF faz defesa da liberdade de expressão e autonomia universitária. *JOTA*, 7 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/eleicoes-2018/stf-liminar-defesa-enfatica-autonomia-universitaria-31102018>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

CUNHA, L. A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997.

DREYFUSS, R. A. *1964: a conquista do estado*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

ENGLISH OXFORD LIVING DICTIONARIES. *Post-truth*. Oxford: Oxford University Press, 2018. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: um ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo, SP: Globo, 2008.

FERRAZ, A. C. C. Autonomia universitária na constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p. 117-42, jan. 1999. <https://doi.org/10.12660/rda.v215.1999.47311>

HUMBOLDT, W. Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim. In: CASPER, G.; HUMBOLDT, W. *Um mundo sem universidades?* Rio de Janeiro, RJ: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1997. p. 79-100.

LEHER, R. *Universidade e heteronomia cultural: um estudo a partir de Florestan Fernandes*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

MANSFIELD, E. Academic research and industrial innovation. *Research Policy*, v. 20, n. 1, p. 1-12, 1991. [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(91\)90080-A](https://doi.org/10.1016/0048-7333(91)90080-A)

MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL PELA INOVAÇÃO – MEI. *O estado da inovação no Brasil: MEI 2018: marco legal de inovação*. Brasília, DF: CNI, 2018.

MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL PELA INOVAÇÃO – MEI; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. *Inovação: o papel da cooperação universidade-empresa: versão preliminar*. Brasília, DF, 2016.



MONTREAL statement on research integrity in cross-boundary research collaborations. In: WORLD CONFERENCE ON RESEARCH INTEGRITY, 3., 2013, Montreal. Disponível em: <<https://wcrif.org/montreal-statement/file>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

SALMERON, R. A. *A universidade interrompida*: Brasília 1964-1965. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1999.

SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

SILVA, Y.; COTRIM, J. Universidades são alvo de operações por suposta propaganda eleitoral. Estadão, 25 out. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,universidades-sao-alvo-operacoes-por-suposta-propaganda-eleitoral,70002564640>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *STF referenda liminar que garantiu livre manifestação de ideias em universidades*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=394447>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

TORRES, A. O suicídio do reitor para quem prisão foi ultraje e sentença de morte. *El País*, 4 ou. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/04/politica/1507084756\\_989166.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/04/politica/1507084756_989166.html)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. Instituto de Física. *Panorama da produção científica do Brasil (2011-2016)*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://portal.if.usp.br/ifusp/pt-br/not%C3%ADcia/panorama-da-produ%C3%A7%C3%A3o-cient%C3%ADfica-do-brasil-2011-2016>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG. *A UFMG nunca se curvará ao arbítrio”, diz o reitor Jaime Ramírez*. Belo Horizonte, 6 dez. 2017. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/a-ufmg-nunca-se-curvara-ao-arbitrio-diz-o-reitor-jaime-ramirez>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

**Submissão em:** 08-02-2019

**Aceito em:** 29-03-2019