

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA REFORMA DE 1931

*Stephanie Pellucio
Paulo Augusto Duarte Firmino*

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar o processo de construção da autonomia no domínio das universidades públicas no contexto da educação superior brasileira até a Reforma Universitária de 1931, com ênfase na autonomia concedida pelo governo federal estabelecido à época. De igual forma, também, busca verificar como ocorreu a gestão do Ministro da Educação Francisco Campos no âmbito educacional brasileiro no decorrer dos anos da década de 1930, durante o governo provisório, cuja presidência era ocupada por Getúlio Vargas. Por fim, constatamos, por meio de revisão bibliográfica e análise das legislações correspondentes a Reforma de 1931, que a autonomia concedida foi limitante e também foi caracterizada pela gestão centralista do ministro Francisco Campos.

Palavras-chave: Autonomia universitária, Reforma Universitária de 1931, gestão de Francisco Campos.

Introdução

O presente artigo tem a pretensão de analisar o conceito de autonomia universitária, construído na política educacional brasileira, até a Reforma Universitária de 1931. Também se propõe a investigar como se desenvolveu a autonomia durante essa reforma. Para tanto, aprofunda-se na gestão educacional na década de 1930, em especial, no período em que Francisco Campos esteve à frente do Ministério da Educação. Contexto substancialmente importante para efeito de compreensão da gênese das políticas públicas de educação.

A proposta que ora se faz para a investigação de sequenciamento lógico do artigo é uma divisão em duas partes. A primeira parte tratará da etimologia do conceito de autonomia universitária e da evolução da temática até a Reforma de 1931. Já a segunda parte será composta pela análise da autonomia na gestão de Francisco Campos com enfoque na Reforma Universitária.

Autonomia: o significado do termo e sua construção até a Reforma de 1931

A construção etimológica da palavra autonomia é composta por dois radicais gregos, *autós* e *nomia*. De acordo com Jamil Cury (1991, p. 6), o primeiro termo

significa “por si mesmo”, já nomia tem um sentido polissêmico, podendo ser “lei” ou “região delimitada”.

Por isso, o autor considera que a palavra autonomia pode ter dois significados, podendo ser “um modelo que se basta por si mesmo”, “regras que dirigem seus funcionamento e estrutura” ou no segundo caso, “é menos um lugar auto-suficiente” e “mais um lugar relativo que busca o melhor”, “andando por si mesmo”.

Assim, autonomia pode compreender tanto “ser-modelo”, instituição a parte das coisas comuns, quanto pode significar “ser-lugar relativo”, “relativo no meio de outros lugares também relativos”.

Já a palavra heteronomia se conceitua como o oposto de autonomia, assim essa primeira, nas palavras de Cury (1991, p. 6)

[...] existe quando o sujeito, impedido de andar por si mesmo [...] movimenta-se mediante o empuxe dado por outrem. Só então é acionado seu próprio movimento. A manivela externa induz e conduz o movimento. **O movimento se prende ao outro, porque só o outro é capaz de dar impulso originário** (grifos nossos).

Por seu turno, autonomia não se confunde com o conceito de soberania, que no conceito clássico de Bodin, conforme relata Preuss (2009, 23), seria o poder de impor o direito aos sujeitos em geral sem depender do consentimento alheio. Em alguma medida significa, ainda hoje, o maior poder político de uma nação, controlado pelo Estado, que regula tanto seu sistema normativo interno quanto sua atuação no âmbito externo atuando por meio de sua personalidade jurídica internacional.

Por seu turno, o significado de autonomia possibilita a idéia do auto-direcionamento, *ad intra*, implicando a criação de suas próprias regulamentações e orientações normativas, sem que com isso venha a se liberar dos limites estruturais conferidos pelo ordenamento jurídico.

Assim, parece interessante trabalhar o conceito de autonomia universitária que suponha “pois, o espaço de uma liberdade criadora socialmente responsável e de uma produção científica reconhecida e avaliada” (Cury, 1991, p.7) dentro dos limites conferidos pelo ordenamento jurídico.

No contexto histórico da gênese da autonomia universitária, caberia rememorar a Reforma Rivadávia, de impacto no meio acadêmico e de certa forma na própria sociedade por ser a Lei orgânica do ensino superior e fundamental da República,

promulgada pelo Marechal Hermes da Fonseca e regulamentada por meio do Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911.

E, conforme Ranieri (1994), foi a primeira vez que a autonomia didática e financeira da educação superior foi prevista na legislação brasileira.

Contudo, interessante o questionamento de Fávero (1998), a respeito, no sentido de que nesse período ainda não havia no Brasil universidade, e sim somente institutos de educação superior de formas isoladas. Os estudos feitos pela autora sobre esse contexto acabam por corroborar a não aceitação pacífica de que a Reforma Rivadávia como a primeira legislação a tratar da temática da autonomia universitária.

Nesse sentido, sobressalta-se, o que parece ter mais fundamento, conforme boa parte da doutrina que se propôs a estudar mais a fundo a temática, teria sido a Reforma Universitária de 1931, promovida pelo ministro da educação Francisco Campos, o marco inicial a tratar da autonomia universitária.

Pondera-se, contudo, “que o termo autonomia sempre significou coisas bem distintas para os vários grupos que compõem o ambiente universitário; é a mesma palavra empregada com sentidos bem diversos”, conforme Trigueiro (1999, p. 66).

Em concordância com Trigueiro, é de se considerar ainda que o termo autonomia é utilizado por diversos sujeitos e por variáveis interesses, não somente no âmbito das próprias universidades, como também fora dele, afinal, não raramente os governos vêm a conferir entendimento sobre o assunto, comumente no intuito de estabelecer limites a essa autonomia.

O foco, porém, do presente artigo será a autonomia da Reforma Universitária de 1931.

A autonomia na Reforma Universitária de 1931

A Reforma Educacional promovida pelo ministro Francisco Campos, conforme assinala Mota (2010, p. 41), foi um conjunto de seis decretos presidenciais que organizaram a educação no Brasil da seguinte maneira: o Decreto nº 19.850/31 tratou da criação do Conselho Nacional da Educação; o Decreto nº 19.851/31 trouxe a Reforma Universitária, aprofundada mais à frente; o Decreto 19.852/31 disciplinou a organização da Universidade do Rio de Janeiro; o Decreto 19.890/31 organizou o ensino secundário; já o Decreto 20.158/31 organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de

contador; o Decreto nº 21.241/32 propôs a consolidação e organização do ensino secundário.

O principal articulador da Reforma de 31 foi Francisco Campos, autoridade que aparece mergulhada em contradições na vida pública, dentre as quais, a que mais importa ao presente estudo pode ser percebida em razão do Decreto nº 19.547 de 30 de dezembro de 1930, que disciplina a cassação da autonomia didática da Universidade de Minas Gerais. Com isso, o mesmo ministro que concedeu de forma consubstanciada a autonomia às universidades por meio da Reforma Universitária de 1931, de forma oposta, pouco tempo antes, cassou a rudimentar autonomia didática de uma universidade, muito embora sob o argumento de que em breve reorganizaria o ensino superior.

Daí a indagação a respeito de qual seria o real “pano de fundo” da Reforma Universitária de 1931, qual o sentido que se buscou conferir a sua extensão, se seu principal articulador não se demonstrou muito favorável a uma abertura de grandes proporções quando afastou justamente a autonomia didática da Universidade de Minas Gerais.

Que autonomia seria essa, afinal?

Na busca dessa resposta e também para se analisarem as reformas educacionais promovidas pelo então ministro da educação e saúde pública da década de 30, faz-se importante alguns resgates históricos do próprio ministro Francisco Campos.

Nas palavras de Mota (2010, p. 40) e de forma resumida, Francisco Campos

[...] graduou-se em Direito em 1914 pela Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte, instituição pela qual conquistou a cátedra de direito público constitucional já em 1917. A partir de 1919, Campos ascendeu rapidamente na carreira política: foi deputado estadual (1919-1921), deputado federal por duas legislaturas (1921-1926), secretário do Interior (1926-1930), ministro da Educação e Saúde Pública (1930-1932), consultor geral da República (1933-1937) e ministro da justiça (interinamente entre 1930 e 1932 e durante quase todo o período do Estado Novo, de 1937 a 1942).

Conforme a citação acima, Francisco Campos se tornou ministro da educação e saúde pública em 1930, na gestão de Getúlio Vargas e em um momento bem peculiar para o mundo, no contexto da crise pós-1929, iniciada nos Estados Unidos e repercutida em todo o mundo. Outro dado importante é que esteve imbuído influências de uma

sociedade que vivia o contexto do pós-Primeira Guerra Mundial, em sua atuação profissional.

Na esfera local, juntamente com a repercussão dos fatores internacionais, como o *crack* na bolsa de valores dos Estados Unidos e resquícios da I Grande Guerra, o cenário nacional viveu a crise do modelo de exportação agrícola cafeeiro de forma concomitante com o processo de industrialização nacional, cujos sujeitos, tanto ligados à produção e comercialização do café, quanto à industrialização, apoiaram o governo de Getúlio, que nomeara o Ministro Francisco Campos.

Mota (2010) discorre que o governo provisório foi presidido pelo Getúlio Vargas cuja equipe ministerial foi integrada por bacharéis em direito Oswaldo Aranha (ministério da justiça), Lindolfo Collor (ministro do trabalho), José Whitaker (ministério da fazenda), Joaquim Brasil (ministro da agricultura), Afrânio Franco (ministério das relações exteriores), José Américo (ministro da aviação), Francisco Campos (ministério da educação) e pelos generais Leite de Castro e Isaías Noronha (ministério da guerra e da marinha, respectivamente).

Além disso, Azanha analisa que (1993, p. 72), as crises e movimentos políticos, sociais e econômicos surgidos na década de 1920 culminaram na Revolução de 30 e como consequência, contribuíram para estimular a transformação da educação brasileira em problema nacional. E mais:

[...] além da profunda crise internacional que afetara também o Brasil, a urbanização crescente foi um elemento decisivo para a percepção coletiva da educação como meio importante para uma ascensão social então cada vez mais difícil.

Período também conhecido como Revolução de 1930, ato que levou, pela primeira vez, Getúlio Vargas à frente do governo provisório por meio de “armas das milícias das oligarquias dissidentes e do Exército” (CUNHA, 1986, p. 229)

Ainda de acordo com Cunha (1986), nos outros dois períodos do governo de Vargas, o Presidente chegou ao poder por meio de eleição do Congresso Nacional e, por último, pelo uso da força do exército, representando as classes dominantes.

Cunha (1986, p. 229) observa que a economia nacional se desenvolveu:

[...] integrada no capitalismo “internacional” como exportadora de alimentos e matérias primas, e importadora de bens industrializados e

combustíveis, até que as contradições geradas por esse desenvolvimento determinaram a progressiva substituição de importações por manufaturados locais. **A partir de 1937, o Estado assumiu um novo papel, interveio direta e intensamente na economia promovendo a industrialização** (grifos nossos)

Assim, a fase de mudança da economia acarretou, na arena política, a diminuição do poder oligárquico dos cafeicultores, aprofundamento da sujeição dos operários, o esfacelamento do tenentismo, mas, por outro lado, a elevação do poderio do burguês industrial e, principalmente, a centralização do aparelho estatal autoritário, provocando o surgimento de duas vertentes educacionais, a autoritária e a liberal.

A política autoritária teve desenvolvidas suas bases conceituais na década de 1920, de forma mais significativa, no governo de Artur Bernardes. Inclusive, algumas tomadas de decisões desse presente período já tiveram a finalidade de impedir contestações da classe trabalhadora e de alguns setores, até mesmo, da burocracia estatal.

Esse momento também foi marcado pela criação da União Nacional de Estudantes - UNE, mas, primeiramente como Conselho Nacional de Estudantes.

A UNE, nesse período, caracterizou-se com a junção de estudantes opostos ao regime autoritário.

A UNE nasceu junto com a elaboração de uma nova política educacional, na mesma linha dos educadores liberais igualitaristas, então silenciados, mas defendendo posições muito mais radicais do que as sonhadas por eles (CUNHA, 1986, p.231).

Já a política educacional liberal se destacou desde a Primeira República, em especial, com Fernando de Azevedo e, logo depois, com as reformas por ele implementadas no ensino do Distrito Federal (situado à época no Rio de Janeiro).

Essa política educacional não teve origem em um programa e nem muito menos teve características homogêneas. O ano de 1932 surgiu com o viés liberal igualitário, decorrência, em boa medida, da influência do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* desse mesmo ano.

Assim, a partir da Revolução de 30, destacam-se essas duas correntes, a autoritária e a liberal, cada qual esquematizando medidas para a implantação de seu projeto de universidade.

Francisco Campos foi o grande representante da política educacional autoritária nos anos 30, como Ministro da Educação (1930-1932) o qual no campo universitário criou em 1931 o Estatuto das Universidades.

Já a vertente liberal, também tinha grande interesse e preocupação com o ensino superior e dentre suas iniciativas encontram-se o estímulo à criação da Universidade de São Paulo, da Escola de Sociologia e Política e, também, da Universidade do Distrito Federal.

Ademais, uma espécie de organização de um sistema nacional de ensino já foi disciplinada nos artigos 3º e 5º do Decreto 19.851/31, como se verifica logo abaixo:

Art. 3º O regime universitário no Brasil obedecerá aos preceitos gerais instituídos no presente decreto, podendo, entretanto, admitir variantes regionais no que respeita à administração e aos modelos didáticos [...]

Art. 5º A constituição de uma universidade brasileira deverá atender às seguintes exigências (...) IV – submeter-se às normas gerais instituídas neste Estatuto.

De acordo com Romanelli (2010, p. 133), antes da Reforma Francisco Campos os sistemas estaduais auto-organizavam as suas diretrizes de ensino, isto é, sem articulação nacional. O que acarretava impedimentos na gestão do ensino superior federal. Não havia diretrizes gerais. Então, é certo que a reforma possibilitou organicidade aos ensinos superior, secundário e comercial em todo território nacional.

Um dado importante, ainda em Romanelli (2010, p. 130), encontra-se no fato do movimento das escolas novas terem ocorridos em momentos distintos em cada Estado, devido a falta de homogeneidade nacional, conforme registra a autora

[...] a contar de 1922, começaram a aparecer as reformas estaduais de ensino, prenúncio das reformas nacionais que surgiram a partir de 1930. A primeira delas foi empreendida em 1920, por Sampaio Dória, em São Paulo; em 1922/23, no Ceará, Lorenço Filho empreende a segunda. Depois, seguiram-se a do Rio Grande do Norte, por José Augusto (1925/1928), as do Distrito Federal (1922/1928), por Lysímaco da Costa, a de Minas Gerais (1927/1928), por Francisco Campos; a do Distrito Federal (1928), por Fernando Azevedo; e a da Bahia (1928), por Anísio Teixeira.

No entanto, na visão de Romano (2008, p. 57), a federalização do ensino superior conferiu impedimento à verdadeira efetivação da autonomia nas universidades. E mais, “sem autonomia, governadores, prefeitos, reitores são apenas um elo da imensa

cadeia do favor que rege a vida nacional. É quase impossível mudar aquela forma de poder, que centraliza todas as políticas nos gabinetes do executivo federal”.

E Fávero (2000, p. 39) caracteriza esse período histórico com enfoque na centralização e controle das políticas educacionais

Importa lembrar, também, que se a Primeira República é caracterizada pela descentralização política, a partir dos anos 20 e sobretudo após a Revolução de 1930 essa tendência se reverte e começa a haver acentuada centralização nos mais diferentes setores da sociedade. Surge, então, um aparelho de Estado mais centralizado e o poder se desloca cada vez mais do âmbito local e regional para o central.

Além disso, a autonomia conferida pelo Decreto 19.851 foi relativa, pois Francisco Campos alegava que a universidade ainda estava em fase embrionária e que correria sérios riscos caso fosse disciplinada a autonomia integral. Para o ministro da educação

Autonomia requer prática, experiência e critérios seguros de orientação. Ora, o regime universitário ainda se encontra entre nós na sua fase nascente, tendo os primeiros passos e fazendo ensaios de adaptação. Seria de mau conselho que, nesse período inicial e ainda embrionário e rudimentar da organização universitária, se tentasse, com risco de graves danos para o ensino, o regime de autonomia integral

Este é o motivo pelo qual o projecto preferiu a orientação prudente e segura da autonomia relativa, destinada a exercer uma grande função educativa sobre o espírito universitário, que na sua prática adquirirá a experiência e o critério indispensáveis a uma autonomia mais ampla, seja no terreno administrativo, seja no domínio didactico (CAMPOS, 1940, p. 62-63).

Já Cunha faz a crítica no sentido de que essa autonomia concedida pelo Decreto 19.851, da Reforma universitária de 1931, além de ser restritiva é também incipiente, demonstrando o autoritarismo presente à época, como, também, levando a crença de que o povo é incapaz de tomar suas próprias decisões sem a ajuda das elites.

A suposição da universidade como uma criança indefesa, carente de tutela, era similar àquela que a ideologia autoritária tinha a respeito do povo como incapaz de se dirigir, necessitando de elites que lhe apontassem o caminho a seguir (CUNHA, 1986, p. 298).

Cunha (1986) faz a seguinte leitura, ele vê a Reforma de 1931 como mecanismo ideológico que tem o objetivo de impedir os trabalhadores e a classe média de se organizar contra a ordem capitalista.

Assim, nota-se a restrição da autonomia e o forte controle do poder federal por meio, também, dos arts. 7º e 9º, os quais explicitam a aprovação do estatuto universitário pelo ministro da educação e, no caso de modificação, a participação tanto do ministro quanto do Conselho Nacional de Educação. Vide a seguir o teor do art. 7º:

Art. 7º A organização administrativa e didática de qualquer universidade será instituída em *estatutos aprovados pelo ministro da Educação e Saúde Pública* e só poderão ser modificadas por proposta do Conselho Universitário ao mesmo ministro, devendo ser ouvido o Conselho Nacional de Educação (grifos nossos)

Outra característica centralista da reforma encontra-se também na criação do Conselho Nacional de Educação que, conforme os dizeres do próprio Francisco Campos (1940, p. 101), e se pretendia eleger como integrante de tal conselho “um grupo de elite, escolhido dentre o que temos de melhor em matéria de cultura e educação, que poderá exercer altas e nobres funções de orientação e de conselho”.

E mais, Francisco Campos (1940, p. 101) continuou a colocação explicitando que o Conselho Nacional de Educação contribuirá “para que se mantenham as linhas claras, firmes e definidas, segundo as quais a presente reforma procura orientar as atividades didáticas e culturais dos nossos institutos de ensino”

Além do controle exercido pelo ministro da educação e saúde pública, o Decreto 19.851 também previu restrições e controle no âmbito dos governos locais, conforme disciplinado no Art. 9º:

As universidades gozarão de personalidade jurídica e de *autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto (...)*

Parágrafo único. Nas universidades oficiais, federais ou estaduais, *quaisquer modificações* que interessem fundamentalmente a organização administrativa ou didática dos institutos universitários, *só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos governos*, ouvido o Conselho Nacional de Educação

Assim, com tais imposições, até mesmo a organização didática, que deveria estar prevista no estatuto universitário, teria que ser “autorizada” pelo ministro da Educação. “Identifica-se, portanto, quanto poder em verdade estava reunido nas mãos do então ministro Francisco Campos” (CIRNE, 2012, p. 58).

Com isso, o decreto outorgou todo o poder para o ministro Francisco Campos, assim, como autoridade máxima do ministério, era ele que tomava a decisão de aprovar o estatuto das universidades, isto é, dependia dele a organização administrativa e didática das universidades, dessa forma, demonstrando um caráter centralizador.

Por isso, questiona-se até que ponto essa autonomia era relativa e se existia, de fato, autonomia. E mais, autonomia para quem? Pois esse decreto proclamava e cerceava, ao mesmo tempo, a autonomia universitária. “Reafirmando seus mecanismos de controle e centralização” (RANIERI, 1994, p.80).

E não parou por aí, o decreto previu que até mesmo os diretores dos institutos seriam escolhidos por meio de nomeação do governador, de acordo com o art. 27 desse mesmo decreto, “que o escolherá de uma lista tríplice na qual serão incluídos os nomes de três catedráticos [...]”.

Esses artigos extraídos da Reforma Universitária de 1931 constataram, em consonância com Cirne (2012, p. 59), que “as previsões normativas do decreto parecem comprovar que a universidade está – em todos os seus mínimos aspectos – submetida ao crivo do governo”.

A autonomia prevista na Reforma Universitária de 1931 por meio do Decreto 19.851 foi permeada de ações centralistas, marca não somente da gestão de Francisco Campos, como, também, a gestão do governo de Getúlio Vargas.

Considerações finais

Nos anos de 1930 houve o predomínio, pelo governo federal, de uma política educacional autoritária e centralista, fato destacado pelo presente artigo no período compreendido pela Reforma Universitária de 1931, a qual foi promovida pelo ministro da educação e saúde pública Francisco Campos.

O autoritarismo e o centralismo das decisões em um núcleo central, no caso da educação, no ministério que lidava com tal temática, foram reflexos das principais características do governo de Getúlio Vargas, que conforme observou Cunha (1986, p. 284), “o fato de a burocracia educacional estar unificada, no plano federal, propiciou a esta instância do Estado instrumentos de centralização”.

Assim, tanto na gestão ampla, promovida pelo Getulismo, quanto na específica, no campo educacional, com Francisco Campos, o “controle” era a palavra de ordem no período em questão.

Quanto à “autonomia universitária” disciplinada pela Reforma de 1931, concorda-se com as críticas de Cunha (1986), pois, essa autonomia concedida era incipiente e demonstrava o autoritarismo da época como, e também carregava a crença de que o povo seria incapaz de tomar suas próprias decisões sem a ajuda das elites.

Nesse sentido, questiona-se: até que ponto o Decreto 19.851 conferiu autonomia para as universidades? Pois, ao mesmo tempo proclamou a autonomia como de igual forma também a cerceou em diversos dispositivos normativos, como se pôde observar no decorrer deste artigo.

Referências

AZANHA, José Mário Pires. **Política e Planos de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993.

CAMPOS, Francisco. **Educação e cultura**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

_____. A política e o nosso tempo, diretrizes do estado nacional e problemas do Brasil e soluções do regime. In: O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, 2001.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia universitária: uma análise do discurso do STF**. Brasília: UnB. Dissertação de Mestrado, 2012.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporã**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

FÁVERO, Maria de Lourdes A. **A autonomia universitária: necessidades e desafios**. Cadernos CEDES 22 – Educação Superior: autonomia, pesquisa, extensão, ensino e qualidade. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/INEP, 2000, vol. 1 e 2.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: EDUSP, 1994.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil: (1930/1973)**. 36^a ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

ROMANO, Roberto. **Gestão Universitária, autonomia, autoritarismo**. Revista da USP, nº 78, 2008.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Brasília: Editora UnB, 1999.