

Autonomia Universitária: Teoria e Prática¹

LUIZ ANTÔNIO CUNHA*

Recebido: 07/02/05

Aprovado: 20/02/05

* Professor Titular da Faculdade de Educação e Coordenador do Laboratório de Estudos das Universidades da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Resumo: O artigo analisa a autonomia universitária em três dimensões: histórica, sociológica e política. Na *dimensão histórica*, são resumidas as características essenciais da autonomia universitária, desde a origem na Idade Média, e suas mudanças, focalizando as fontes de constrangimento: a Igreja, o Estado, o Partido e o Mercado. Na *dimensão sociológica*, o conceito de campo, de Pierre Bourdieu é examinado, com o objetivo de se saber da existência de um campo propriamente universitário. Na *dimensão política*, as vicissitudes da autonomia universitária no Brasil são apresentadas e cotejadas com os conceitos apresentados, em especial com os de autonomia substantiva e de autonomia processual.

Palavras-chave: autonomia universitária, história da universidade, sociologia da universidade, política universitária

Abstract: This article discusses historical, sociological and political dimensions university autonomy. The historical dimension summarizes the essential characteristics of university autonomy, since the middle ages, and its changes, focusing on the sources of constraint: the Church, the State, the Party, and the Market. The sociological dimension examines Pierre Bourdieu's concept of field, with the purpose of finding out if there is indeed a university field properly speaking. The political dimension, the vicissitudes of university autonomy in Brazil are presented and discussed in relation to the concepts presented, especially the concepts of substantive autonomy and process autonomy.

Key words: university autonomy; university history; university sociology; university politics.

Este texto almeja contribuir para a reflexão sobre a mais complexa das dimensões de uma instituição complexa, de difícil definição: a autonomia da universidade. Depois de um rápido percurso histórico, analiso essa questão mediante o emprego de conceitos de Pierre Bourdieu, que me autorizam a perguntar se existe um campo propriamente universitário e me levam a sugerir a ampliação da abrangência desse conceito. Por fim, focalizo a questão da autonomia universitária no Brasil.

¹ Texto preparado a partir de exposição no Primeiro Seminário de Pesquisa na Região Latino-Americana e no Caribe, do Foro da UNESCO sobre "Educação Superior, Pesquisa e Conhecimento", Porto Alegre (RS), Brasil, 1-3 de setembro de 2004.

1 – Autonomia, ontem e hoje

Tratar da universidade é focalizar uma instituição antiga, quase milenária, que assume diferentes formas e identidades, conforme o século que se focalize, de acordo com o país que se tome. Ela já foi uma comunidade simples de docentes e estudantes, sem prédios próprios e praticamente desprovida de orçamento; tornou-se uma instituição complexa, multi-funcional, com território de configuração própria e orçamento que, por vezes, chega a ser superior à da cidade onde se localiza. De uma instituição que se dedicava à medicina e aos estudos especulativos (teológicos e filosóficos), veio a ser uma importante geradora de forças produtivas (humanas e materiais), ampliando o leque do conhecimento. Em certos países, a universidade se confunde com o ensino superior, enquanto, em outros, ela rivaliza com instituições de outro tipo na outorga de diplomas e no desenvolvimento do saber legítimo. No entanto, há um núcleo comum à instituição universitária, presente em todos os tempos e em todos os lugares: a luta pela difusão e o desenvolvimento do saber, sem constrangimentos externos, vale dizer, a luta pela autonomia.

Constrangimentos houve e há, mais fortes ou mais fracos, de modo que não é exagero dizer que a luta por autonomia – diante da Igreja, do Estado, do Partido ou do Mercado, por vezes uma combinação deles – é um elemento co-essencial à universidade.

O ponto de partida para o entendimento da universidade, enquanto instituição, de acordo com Jacques Le Goff, é o reconhecimento de que ela é produto das cidades, espaço no qual surge um novo personagem social, o intelectual, que ocupa na divisão do trabalho as funções de escrever e de ensinar, diferenciadas das funções eclesiásticas.

Passemos, em seguida, brevemente, pelas mudanças que as universidades sofreram, desde sua origem, com as instituições de onde provieram maiores constrangimentos a sua autonomia: a Igreja, o Estado, o Partido e o Mercado.

Igreja

As sociedades de mestres e estudantes surgiram na Europa Medieval, por volta do século XII, no âmbito da Igreja, disputando com ela o privilégio do ensino, num ambiente de progressiva laicização, de matérias tão vitais para essa instituição como a teologia. A universidade pretendia controlar o recrutamento de mestres e de estudantes; ter o direito de elaborar e fazer valer os estatutos que regulavam seu funcionamento interno; e escolher os responsáveis pela aplicação dos estatutos, assim como os representantes perante outras instituições e o Poder Público. Neste sentido, os conflitos entre a universidade nascente e as autoridades eclesiásticas, em Paris, são paradigmáticos. A universi-

dade pretendia situar-se no âmbito da Igreja, para dispor dos privilégios eclesiásticos, inclusive de sua justiça, que lhes defendia dos burgueses e da polícia do rei. Assim, era conveniente a definição social dos mestres e dos estudantes como clérigos. Por outro lado, para fazer valer sua vocação “internacional” e escapar da vigilância próxima das autoridades eclesiásticas locais, a universidade buscava a proteção do papa, cujas bulas poderiam lhe garantir o status de corporação autônoma.³

Entre as autoridades locais da Igreja e o papado, portanto, as universidades procuravam um espaço para manter e ampliar seu espaço de progressiva laicização. As vicissitudes dessa tensão podem ser bem ilustradas com episódios tão distantes no tempo como os de Abelardo e de Galileu.

Ao início do século XXI, a autonomia da universidade diante do poder religioso é preocupante. Se a secularização da pesquisa avançou muito, a ação das sociedades religiosas sobre a universidade volta a se fazer sentir, direta e indiretamente. Em termos diretos, a manutenção da ortodoxia religiosa leva, hoje, à proibição de temas de pesquisa não só nas ciências humanas e sociais, como, também, na tecnologia, do que a genética e a reprodução humana, especificamente, são exemplos dramáticos. Em termos indiretos, a existência de Estados laicos diminui, atualmente, de modo que eles tendem a agir sobre a universidade, em nome do interesse público religiosamente definido.

(...a universidade) é produto das cidades, espaço no qual surge um novo personagem social, o intelectual, que ocupa na divisão do trabalho as funções de escrever e de ensinar, diferenciadas das funções eclesiásticas.

Estado

Jacques Verger mostrou que, ao lado das “universidades espontâneas”, que nasceram a partir das escolas catedrais, houve universidades surgidas pela migração de mestres e de estudantes das primeiras, assim como universidades criadas como tais pelos papas e pelos reis, depois pelos príncipes.⁴ Nos séculos XIV e XV, a maioria das universidades foram criadas pelos príncipes, em função das necessidades de formação de quadros para a burocracia dos Estados nacionais, em desenvolvimento. Ademais, a concepção do príncipe como um homem culto, levou a que se criassem universidades como elemento de importante valor simbólico, em proveito do governante.

3 Le Goff afirma que o século XIII foi o século das universidades porque foi o século das corporações.

4 Como exemplo das primeiras, o autor cita as universidades de Paris, de Bolonha, de Oxford e de Montpellier; das segundas, as de Cambridge e de Pádua; dentre as últimas, a de Nápoles foi o primeiro caso, em 1224.

A multiplicação das universidades fez com que o recrutamento de estudantes se tornasse mais local, diminuindo o sentimento de desenraizamento que dava a base subjetiva para a reivindicação da autonomia dos primeiros séculos.

Como mostrou Verger, a convergência do poder político com o poder econômico, na baixa Idade Média, levou ao fim da autonomia que as universidades gozavam. Antes mesmo dos Estados nacionais, as cidades medievais controlaram a autonomia de suas universidades, de modo a evitar os focos de agitação política. Para isso, nomearam cidadãos para supervisionarem os *studii* e passaram a remunerar os professores. Ao pagá-los, quiseram, também, escolhê-los. Nas suas palavras:

“No final do século XV, as universidades européias eram portanto bem diferentes do que haviam sido no século XIII. Às corporações autônomas, centros de pesquisa e de ensino, freqüentemente despedaçados por conflitos violentos mas ricas por seu dinamismo e sua vida própria, haviam sucedido ‘centros de formação profissional a serviço dos Estados’ (J. Le Goff) e fortemente controlados por eles. Estes, substituindo-se progressivamente à Igreja, aceitavam verdadeiros sacrifícios para desenvolver e manter as universidades: não lhes regateavam honras oficiais e davam bons empregos a seus graduados. Mas, em troca, tais universidades deviam funcionar regularmente, apoiar a ação dos governos, formar clérigos, juristas, médicos competentes, não se tornarem focos de desordem intelectual, social, política ou religiosa.” (Verger, 1990, p. 138)

Le Goff chama a atenção para o fato de que, enquanto as universidades passaram a desempenhar esse novo papel social, de formação da força de trabalho intelectual, elas deixaram de deter o monopólio da produção intelectual e do ensino superior. Na Florença dos Médici e até mesmo em Paris (Collège de France), instituições não universitárias elaboraram e difundiram um saber em grande parte novo, dentro de condições elitistas distintas. Ademais, a redução do caráter “internacional” das universidades, aliada a sua direta manutenção pelo detentor do poder político, foi fatal para sua autonomia.

Vale registrar o libelo de Max Weber contra a intervenção estatal nas universidades alemãs do início do século XX, intervenção essa que contava com uma ativa colaboração interna:

“(…) as congregações, de maneira inteiramente voluntária, funcionam comumente como delegadas em nome da polícia política. Isso tudo se dá exatamente porque as universidades são mantidas financeiramente pelo Estado e dele recebem privilégios – e em que pese o fato de que o Estado regulamenta como lhe apraz o exame dos pretendentes aos cargos dentro dela, e muito embora a formação universitária seja apenas uma dentre as

muitas consideradas nas nomeações para o serviço público e não representa de modo algum um direito a tal tipo de nomeação.” (Weber, 1989, p. 67-68)

Ao início do século XXI, essa imagem parece corresponder, com algumas aproximações, à situação das universidades, com o agravante de que suas despesas aumentam fortemente, razão de sua dependência diante do Estado, tanto maior quanto mais elas constituem instituições multi-funcionais.

Nas duas últimas décadas do século XX, o Estado atribuiu-se uma nova função: a avaliação das universidades, quando não de todo o ensino superior. Seja avaliando a formação dos estudantes, seja avaliando as atividades de produção do conhecimento, mas sempre avaliando o uso dos recursos, o resultado pode ser o aumento ou a redução do financiamento, podendo chegar, em certos países, à retirada do credenciamento.

Partido

O potencial político das universidades fez com que elas, por vezes, procurassem intervir na vida política da comuna, já no século XV. Le Goff e Verger, mais uma vez evocados neste texto, exemplificam essa participação com os casos das universidades de Paris e de Praga.

Já no século XIV, delegados da Universidade de Paris participavam dos Estados Gerais e eram chamados a arbitrar conflitos entre membros da aristocracia, e entre estes e o papado. O episódio mais conspícuo de sua atuação política foi o apoio à condenação de Joana D’Arc. Desinteressados de seu papel político na organização da luta contra a ocupação inglesa, viam em Joana uma feiticeira, que arrastava as almas para a perdição.⁵ Se o nacionalismo não esteve presente nessa atuação da Universidade de Paris, ele predominou na Universidade de Praga. Com efeito, ela foi um dos focos da tomada de consciência nacional. Enquanto a *nação* tcheca da universidade se apoiava nas classes populares (camponeses e artesãos autóctones), a *nação* alemã se apoiava na burguesia urbana, na nobreza e no clero. A predominância dos alemães dentre os votantes, e, por conseguinte, na direção da universidade, assim como sua preferência nos empregos, propiciou aos mestres e estudantes tchecos a tomada de uma posição nacionalista, que convergiu no protagonismo de João Hus, ao estabelecer a articulação política e ideológica entre o meio universitário e os meios populares.⁶

5 Foi a Universidade de Paris que conduziu o processo contra Joana D’Arc e, segundo Le Goff, anunciou sua condenação ao rei da Inglaterra, “com evidente satisfação”.

6 No que diz respeito à universidade, os conflitos levaram os tchecos ao poder da instituição e os alemães, a migrarem para Leipzig, onde fundaram outra universidade.

A participação política de mestres e de estudantes, no século XX, fez da universidade um espaço sensível à expressão de conflitos sociais, do que a América Latina fornece exemplos numerosos e dramáticos. Mas, no que concerne aos efeitos deletérios para a autonomia, a situação mais diretamente sentida é nos países que caíram na ditadura do partido único. A perda da autonomia, em tal situação, dispensa comentários, pois seus efeitos são demasiadamente conhecidos.

Cumpre, no entanto, chamar a atenção para o protagonismo dos partidos no interior das universidades, indiretamente, pela mediação dos aparatos sindicais ou para-sindicais de docentes, de estudantes e de funcionários técnico-administrativos. Esta é uma situação menos conhecida, mas que vale a pena ser objeto de pesquisa específica. Há países em que existem essa mediação informal, mas aceita como legítima, enquanto que, em outros, ela se dá de modo dissimulado.

Mercado

Na segunda metade do século XX, duas situações novas exerceram sobre as universidades um inédito constrangimento. De um lado, o aumento das despesas as fizeram demandantes de mais e mais recursos financeiros, que os governos não estavam dispostos a conceder; por vezes, reduziram-nos. A busca de recursos no âmbito do mercado de bens e serviços passou a ser considerada um mecanismo que expressava a inserção das universidades na sociedade, de modo que os governos, ao reduzir as dotações financeiras (ou a não aumentá-las), empurravam as universidades para ampliar a prestação de serviços que obtinham valor no mercado. Assim, o ensino e a pesquisa passaram a ser definidos em função de sua característica como *mercadoria vendável*, quando não eram demandados diretamente pelas empresas interessadas. Claro está que a autonomia universitária perde com isso, pois os interesses empresariais são bem distintos dos acadêmicos, como se pode ver no caso do imediatismo na aplicação, da propriedade dos resultados e das cláusulas de segredo.

Mas, ao lado dessa dimensão mercadológica da prestação de serviços, uma realidade nova, efeito do processo de globalização do capital, faz do ensino superior – da universidade, inclusive –, um alvo prioritário, hoje sob disputa no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Partindo da falsa premissa de que o ensino é um serviço econômico, como as telecomunicações, por exemplo, os governos de certos países estão a exigir da OMC que obrigue a todos a abrirem seus *mercados educacionais* à competição internacional. Para eles, o ensino – a habilitação profissional inclusive e principalmente em grau superior – deveria ser um serviço oferecido por empre-

sas diversas, de países diversos, de modo que o aluno/consumidor escolha seu provedor como faz com um telefone celular. E mais: a validade dos certificados e dos diplomas, assim como a avaliação e o credenciamento das instituições de ensino, deixaria os limites dos Estados nacionais.

*

A autonomia, mais do que um mito fundante, permanece como um elemento chave na identidade universitária. Dois documentos recentes marcaram bem essa posição.

A *Magna Charta Universitatum*,⁷ editada em setembro de 1988, por ocasião do nono centenário da Universidade de Bolonha, declarou a autonomia e a correspondente liberdade de pesquisa e de ensino em dois dos quatro princípios enunciados:

“A Universidade é, no seio das sociedades diversamente organizadas e em virtude das condições geográficas e do peso da história, uma instituição autônoma que, de modo crítico, produz e transmite a cultura através da pesquisa e do ensino. Para se abrir às necessidades do mundo contemporâneo, ela deve ser, no seu esforço de pesquisa e de ensino, independente de qualquer poder político, econômico e ideológico.”

E mais:

“Sendo a liberdade de pesquisa, de ensino e de formação princípio fundamental da vida das Universidades, os poderes públicos e as mesmas Universidades, cada qual no seu domínio de competência, devem garantir e promover o respeito dessa exigência fundamental. Na recusa da intolerância e no diálogo permanente, a Universidade é um local de encontro privilegiado entre os professores, capazes de transmitirem o saber e os meios de o desenvolver através da pesquisa e da inovação, e os estudantes, que têm o direito, a vontade e a capacidade de, com isso, se enriquecerem.”

Dez anos depois (setembro de 1998), por ocasião da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior da UNESCO, a Associação Internacional das Universidades propôs a reafirmação dos dois princípios indissociáveis de toda a instituição universitária – a liberdade acadêmica e a autonomia institucional. Essa distinção parece ter sido inspirada em Robert Berdhal, pelo que se pode deduzir do verbete “Institutional Autonomy”, de autoria de M. Tight, para *The*

7 Embora elaborada por reitores das universidades européias, a Carta foi subscrita por mais de 400 reitores de universidades de todo o mundo.

Encyclopedia of Higher Education. Berdhal distingue, também a autonomia substantiva (a capacidade de a universidade determinar seus próprios fins e programas) da autonomia processual (a capacidade dela estabelecer os meios para a realização daquela). (Cf Tight, in Clark e Neave, 1991, vol. 2, p. 1.384. A razão de ser de ambos os princípios está na obrigação das universidades em transmitirem o saber e fazer progredir os conhecimentos, herança comum da humanidade.

O princípio da liberdade acadêmica foi definido como a capacidade dos membros da comunidade universitária – pesquisadores, professores e estudantes – de desenvolver suas atividades no âmbito de regras éticas e normas internacionais estabelecidas por essa mesma comunidade, sem pressão externa. O princípio da autonomia institucional foi definido como o grau necessário de independência diante de toda a intervenção externa, que a universidade necessita no que diz respeito a sua organização e a sua administração, a alocação de seus recursos e a obtenção de orçamentos suplementares, o recrutamento de seu pessoal, a organização dos estudos e, enfim, a liberdade do ensino e da pesquisa, vale dizer, a liberdade acadêmica. Embora a AIU tenha defendido a indissociação de ambos os princípios, há casos em que a autonomia institucional existiu sem a liberdade acadêmica, pelo menos para todos os docentes, assim como o contrário. Estaria na primeira situação a Universidade de Oxford, no início do século XIX; e, no segundo, a Universidade de Berlim, na mesma época. (Cf Tight, cit.)

O princípio da liberdade acadêmica concerne a cada um dos professores, pesquisadores e estudantes; a autonomia, por sua vez, à universidade enquanto instituição. Esses direitos, implicam, por sua vez, deveres, que podem ser resumidos na expressão responsabilidade social, que obriga tanto a universidade como cada um de seus membros.

Na proposta da AIU, comentada acima, a responsabilidade das universidades se expressa pelo dever que tem cada instituição de respeitar suas obrigações coletivas (o respeito à qualidade, à ética, à equidade, e à tolerância); de elaborar e manter regras de exigência, de natureza científica e administrativa; de implementar mecanismos de prestação de contas à sociedade, de auto-controle e de avaliação pelos pares, assim como de expor sua gestão de modo transparente.

Em diversos países, a busca da responsabilidade social tem levado à perda de parte da autonomia universitária, na dimensão processual. Menciono, a título de exemplo, a forte participação de membros externos nos conselhos administrativo, científico e de faculdade nas universidades francesas; e a avaliação, pelo Estado, de todas as instituições de educação superior, no Brasil, inclusive das universidades.

2 – Existe um campo universitário ?

Busquei na obra de Pierre Bourdieu o conceito de campo educacional aqui empregado. Para esse autor, que se inspirou no conceito de mercado, de Max Weber, um campo é um espaço social complexo, cuja estrutura é um estado de relações de força entre agentes ou instituições que lhe são próprias. Cada campo é, assim, um espaço de luta desses agentes e dessas instituições pelo monopólio da violência simbólica legítima no seu interior e pela posse do *capital* próprio desse campo. É nesse sentido que se pode falar do campo religioso, do campo político, do campo artístico, do campo educacional. As relações de força simbólicas que demarcam os limites de cada campo estão baseadas nas relações de força material entre grupos e/ou classes sociais, dominantes e dominados, mas de uma maneira tal que as dissimulam e as reforçam. (Bourdieu, 1983, p. 89 ss)

O princípio da liberdade acadêmica concerne a cada um dos professores, pesquisadores e estudantes; a autonomia, por sua vez, à universidade enquanto instituição.

Assim definidos, os campos simbólicos não podem ser entendidos na ótica do estruturalismo (como universo submetido a uma lógica imanente ao conhecimento e à comunicação) nem pela ótica do marxismo (como instrumento a serviço direto da dominação de classe). Com efeito, para Bourdieu, os interesses que estão em disputa, no interior de um campo, são interesses específicos, sobretudo dos profissionais formados em instituições especializadas na reprodução cultural. (Pinto, 2000, p. 80)

Os campos têm diferentes graus de autonomização, isto é, graus com que o *capital* e as regras de disputa por sua posse estão mais ou menos definidos como próprios, não sendo redutíveis às dos demais. A autonomização dos campos é um processo complexo, que pode ser entendido como uma divisão de trabalho, mas sem as conotações evolucionista e funcionalista que Durkheim lhe deu. Isso, porque tal processo não é uma necessidade intrínseca da sociedade como um todo, na direção da harmonia, mas, sim, resulta das lutas em torno de interesses específicos de agentes e de instituições, tendo, sempre, como base, as relações de força entre grupos e/ou classes sociais, dominantes e dominados.

A autonomia dos campos tampouco deve ser entendida num sentido absoluto. Esse não foi o atributo que lhes deu Bourdieu ao lhes conceber como inseridos num processo de autonomização relativa. Ele quis dizer que mesmo os campos mais autonomizados (como o da arte, por exemplo) não estão descolados das relações de força entre grupos ou classes sociais, mas, ao contrário, contribuem para sua reprodução – e o fazem tão mais efetivamente quanto mais

(relativamente) autonomizados estiverem. Assim, o livre jogo da produção e da circulação dos bens simbólicos próprios de um campo faz com que o capital retorne às mãos de onde saiu. Esse movimento reproduz a estrutura de distribuição do capital cultural entre as classes sociais, ou seja, a estrutura de distribuição dos instrumentos de apropriação dos bens simbólicos que uma dada sociedade selecionou como dignos de serem almeçados e possuídos por todos. (Bourdieu, 1974, p. 297)

A meu ver, a autonomia relativa dos campos não foi suficientemente desenvolvida por Bourdieu no sentido da fonte marxista do termo. A ênfase no movimento de reforço das relações de classe, que estão na base de um campo, deixou na sombra o movimento de dissolução possível dessa base, sem o que, aliás, seria incompreensível sua crítica a partir de uma instituição educacional estatal, onde socialmente se localizava o próprio sociólogo.

Apesar de sua potencialidade explicativa, o conceito de campo não deve ser idealizado, como se fosse capaz de enquadrar a sociedade toda. A propósito, Angela Xavier de Brito (2002) mostrou, no exame dos autores que se credenciam para suceder Bourdieu na sociologia francesa, que esse conceito não cobre todos os registros sociais da ação. Muitas atividades profissionais e até mesmo a ação social de importantes categorias sociais (como a das mulheres, por exemplo) não são exercidas no âmbito de campo algum. Importantes instituições sociais não constituem um campo, como, por exemplo, a família. Por outro lado, há atores sociais que freqüentam campos diversos, com posições diferentes em cada um deles. Isso deveria servir de alerta para não poucos autores que usam o termo campo como mero sinônimo de área, de processo e até mesmo de disciplina acadêmica, remetendo o leitor a Bourdieu, à guisa de fonte. No meu entender é impróprio falar do *campo* da didática, do *campo* da avaliação ou do *campo* da história – trata-se de uma espécie de difração semântica do conceito.

Será apropriado falar-se do *campo* universitário ? O próprio Bourdieu não teve dúvida a respeito, tanto que tratou dele em *Homo Academicus*. No entanto, reluto em seguir o formulador do conceito, ao menos na delimitação do “perímetro” desse campo. Ao estudar as universidades e uma *grande école* francesas, em obras separadas (esta última em *Noblesse d’État*), Bourdieu fechou bastante o foco do estudo: concentrou-se nas faculdades de letras, ciências, direito e medicina, ao mesmo tempo em que deixou de lado setores importantes do ensino superior na França, em especial o setor privado.

Com o objetivo de alargar o foco, *data venia* do maior sociólogo do século XX, penso que valeria a pena considerar a hipótese de que as universidades não constituem propriamente um campo. Todavia, elas participam de pelo menos cinco campos. Vamos a eles.

a) Campo educacional

As universidades participam desse campo ao lado (e em concorrência) com faculdades, institutos e escolas, que não integram universidades. Dependendo dos países, estas instituições podem outorgar diplomas dotados de valor material e simbólico, igual, menor ou maior do que os conferidos pelas universidades. Ademais, há universidades que atuam no ensino secundário e no técnico de nível médio, um indicador a mais de sua inserção nesse campo.

b) Campo profissional

Trata-se do mercado de trabalho, com suas exigências, com os valores materiais e simbólicos atribuídos aos diversos diplomas conferidos, com seus processos próprios de determinação de requisitos educacionais e seus órgãos de controle corporativo. As empresas e esses órgãos entram na disputa pela legitimidade da formação e do exercício profissional, cujo efeito as universidades são compelidas a levar em conta em seus currículos e na definição dos diplomas que outorgam.

b) Campo da pesquisa

Embora as universidades desenvolvam a pesquisa científica, tecnológica e cultural, chegando a ser essa função estabelecida como condição necessária do status privilegiado, não é a única instituição que a faz. Na engenharia, na agronomia, na saúde e até mesmo nas ciências humanas, há institutos não universitários, públicos e privados, que competem com as universidades pelo financiamento das agências públicas e privadas, assim como pelo valor material e simbólico de seus produtos.⁸

c) Campo cultural

Artes plásticas, música, dança, letras clássicas e modernas, línguas vivas e mortas, comunicação cultural constituem áreas de atuação universitária, nas quais é óbvia a concorrência encetada com espaços e entidades que lhe são externos e estranhos.

d) Campo político-partidário

As condições de existência institucional das universidades, como aliás, de outras instituições de ensino superior, propiciam a atuação política direta de docentes e de estudantes, dotados de conhecimento especializado sobre a sociedade e mobilizados pela correção do que consideram injusto.

⁸ Apesar da aspiração universitária do monopólio do conhecimento, o reconhecimento da dificuldade de realizá-lo plenamente pode ser percebida pela existência de universidades especializadas, em vários países, a exemplo das universidades tecnológicas e as universidades pedagógicas. Há, também, quem proponha a classificação das universidades em dois grupos: as universidades de ensino e as universidades de pesquisa, denotando a polarização de suas atividades principais.

É possível que haja outros campos que concernem às universidades,⁹ mas a menção desses cinco já é suficiente para indicar a dificuldade de se compreender essa instituição como constituidora, *per se*, de um campo próprio.

A hipótese da participação da universidade em cinco campos, simultaneamente, permite entender, de outra forma, a análise de Clark (1983) sobre a divisão de trabalho interna e a ambigüidade dos fins das instituições. Permite entender, também, de outra maneira, a oposição que faz Kourganoff (1990), entre a face oculta e obscura da universidade (o ensino) e uma face aparente e luminosa (a pesquisa).

Admitindo-se, provisoriamente, a hipótese acima, pode-se deduzir que a integração universitária depende de uma negociação complexa, pois são distintos os *habitus* e os capitais próprios a cada um dos campos de que a universidade participa. A dificuldade nessa negociação resulta em franqueza institucional da universidade, na sua tendência à desagregação e na decorrente possibilidade de prevalência dos agentes de um desses campos sobre ela. Assim, a prestação de serviços no mercado pode submeter a pesquisa científica e o ensino a regras que os desfiguram; o controle exercido pelos organismos corporativos (sindicatos incluídos) pode levar o ensino e a pesquisa ao papel de meros elementos reprodutores; a partidarização pode impedir a essencial liberdade de pensamento, condição para a pesquisa e o ensino; etc.

Paro por aqui, entendendo que o prosseguimento da pesquisa, na direção apontada, pode se beneficiar bastante da perspectiva internacional comparada.

3 – Autonomia universitária no Brasil

Neste item, vou apresentar algumas indicações sobre a questão da autonomia universitária no Brasil, adiantando que ela adquiriu contornos bem distintos dos encontrados em outros países latino-americanos, ao menos nos discursos de auto-representação.

Uma das peculiaridades da estrutura educacional brasileira é a incongruência entre a instituição universitária e seu atributo exclusivo, a autonomia. Encontram-se, no país, instituições de ensino superior que tiveram sua autonomia atribuída pelo Estado, mas sem o status universitário. Em contrapartida, as universidades, no sentido estrito, clamam até hoje pela autonomia que lhes deveria ser essencial.

A primeira vez que o termo autonomia apareceu, oficialmente, no cenário do ensino superior brasileiro foi em 1911, no bojo de um movimento de frenagem

⁹ As universidades norte-americanas são atuantes no campo dos esportes, para mencionar apenas mais um exemplo.

da expansão do alunado das faculdades, propiciada pelo ingresso irrestrito dos concluintes das escolas secundárias oficiais e das privadas a elas equiparadas.

Com um ostensivo objetivo contenedor, a *Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República* declarou as instituições oficiais de ensino secundário e superior *corporações autônomas*, do ponto de vista didático e administrativo. Ainda que prevísse uma série de condições de funcionamento para essas instituições, a lei determinava que seus diretores fossem eleitos pelas respectivas congregações, em votação secreta; que as congregações teriam competência para aprovar os programas de ensino; que os diretores elaborassem os orçamentos, prevendo o montante do subsídio governamental necessário. A lei previa, também, que as faculdades federais dotadas de recursos próprios suficientes para seu funcionamento estariam, automaticamente, desobrigadas de toda fiscalização ou dependência governamental.

Os efeitos da política educacional de contenção foram o oposto do esperado. Se o número de estudantes que entraram nas faculdades federais diminuiu, pois tiveram de se submeter a um exame de admissão, multiplicaram-se as faculdades privadas dispostas a oferecer todas as facilidades para atraí-los. Como conseqüência, reativamente, a expressão autonomia foi suprimida da legislação, em 1915, perdendo as congregações das faculdades federais, entre outras atribuições, a de eleger os respectivos diretores.

Foi nesse contexto de autonomização frustrada e de tentativas de contenção da expansão do número de estudantes, que surgiu a primeira universidade brasileira longeva.¹⁰ Na data significativa de 7 de setembro de 1920, como parte dos preparativos para os festejos do centenário da independência nacional, o Presidente da República evocou um dispositivo legal de cinco anos atrás para baixar decreto que criou a Universidade do Rio de Janeiro.¹¹ Ela resultou da reunião da Escola Politécnica e da Faculdade de Medicina, ambas federais e das mais antigas instituições do país, com a Faculdade de Direito, produto da fusão e da federalização de duas faculdades privadas existentes na capital. Definia-se, assim, o padrão de formação das universidades brasileiras (reunião de faculdades isoladas) vigente até os nossos dias, servindo tanto para as instituições públicas como para as privadas. O reitor da Universidade do Rio de Janeiro era, como os diretores de suas unidades constitutivas, escolhido e nomeado pelo Presidente da República.

10 Anteriormente a ela, três instituições privadas atribuíram-se o status universitário, mas, para o Governo Federal, que reconhecia seus diplomas e garantia o exercício de profissões regulamentadas por lei, apenas existiam as faculdades delas integrantes. Essas universidades tiveram poucos anos de vida e, em 1920, dela apenas sobreviviam algumas faculdades, que funcionavam isoladamente. Nos anos 50 e 60, essas faculdades foram reunidas a outras, por efeito de leis específicas, e deram origem às Universidades Federais do Amazonas e do Paraná.

11 A denominação atual é Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. No período 1937/65, seu nome oficial foi Universidade do Brasil.

Em 1931, seis meses após a instalação do governo provisório sustentado por um movimento revolucionário, foi baixado, por decreto, o *Estatuto das Universidades Brasileiras*, desdobramento, no campo do ensino superior, da centralização político-administrativa iniciada com a criação do Ministério da Educação.

Foram estabelecidos padrões de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não universitárias, públicas e privadas. Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito; Medicina; Engenharia; Filosofia, Ciências e Letras). Cada faculdade seria dirigida por uma congregação, formada pelos professores catedráticos (efetivos e substitutos) e por um representante dos livre-docentes, por eles eleito. O diretor da faculdade era, também, escolhido pelo ministro, dentre uma lista de professores catedráticos elaborada pela congregação e pelo conselho universitário, conjuntamente. O conselho universitário contaria, entre seus membros, com o presidente do Diretório Central dos Estudantes, reconhecendo-se, pela primeira vez, a participação discente na gestão das universidades.

O *Estatuto* determinou a utilização de mecanismos de cooptação, que permitiam maior margem de manobra com relação à situação imediatamente anterior. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores catedráticos, dentre os quais seria escolhido o reitor. Nas universidades federais, a escolha caberia ao Presidente da República; nas estaduais, ao governador. Processo análogo estava previsto para a escolha dos diretores das faculdades integrantes de cada universidade. Nas universidades privadas, a forma de escolha do reitor seria estabelecida internamente.

As universidades estaduais e privadas, equiparadas às federais, estavam sujeitas à fiscalização do Ministério da Educação, que poderia cassar seu status, no caso de transgressão das normas legais ou dos seus próprios estatutos, depois de ouvido o Conselho Nacional de Educação. A propósito, os estatutos das universidades, como os das faculdades isoladas, teriam que ser aprovados pelo Ministério da Educação, o que propiciava um controle prévio. Nas instituições públicas, com maior razão, o controle governamental não era menor. Nas universidades federais e estaduais, todas as modificações fundamentais a respeito da organização didática ou administrativa de suas unidades constitutivas só poderiam efetivar-se com a aprovação dos respectivos governos, depois de ouvido o Conselho Nacional de Educação.

Esse controle não era sequer dissimulado. A exposição de motivos do Ministro da Educação ao Presidente da República encaminhando o projeto do *Estatuto*, esclarecia as razões pelas quais se optava pela “autonomia relativa” das universidades. Dizia que, pelo fato de estar o regime universitário brasileiro em

fase nascente, dando seus primeiros passos e fazendo suas primeiras tentativas de adaptação, não seria prudente nem seguro dar autonomia total às universidades. Ao contrário, limitando sua autonomia, o Ministério estaria exercendo uma função educativa sobre o espírito universitário, que com o tempo viria a adquirir a experiência e o critério indispensáveis para uma autonomia ampla, fosse no terreno administrativo, fosse no didático.

A prática conduziu a uma direção oposta. Em vez de ampliar as competências das universidades, o governo as restringiu. A razão se encontra no controle a que submeteu as universidades, no contexto de radicalização política e ideológica dos anos 30.

Durante a República Populista (1945/64), as universidades se multiplicaram, embora em velocidade menor do que as instituições isoladas de ensino superior, especialmente as privadas. O Governo Federal assumiu forte protagonismo na redefinição organizacional, mediante a reunião, em universidades, de faculdades isoladas (inclusive as que haviam sido estatizadas). Paralelamente, as universidades confessionais nasceram de idêntico processo, mas por iniciativa privada.

Apesar da prevalência de valores liberais-democráticos no campo político-partidário, na confluência desse campo com o educacional surgiu uma concepção segundo a qual a democratização da educação implicaria, justamente, a limitação da autonomia universitária.

Nos primeiros anos da década de 60, a União Nacional dos Estudantes promoveu três seminários nacionais sobre a reforma universitária. Os primeiros dois seminários produziram, significativamente, *cartas* respectivamente da Bahia e do Paraná, estados em cujas capitais se realizaram – alusão ao texto de Córdoba, embora naquelas a influência de idéias revolucionárias se manifestasse com uma ênfase inexistente nesta.

Nas *cartas* da UNE estavam mescladas as ideologias políticas de maior aceitação na categoria estudantil, principalmente o marxismo e o populismo, predominando uma visão sincrética. A respeito da autonomia universitária, as idéias de alguns intelectuais e dos dirigentes estudantis era a de que ela seria um obstáculo para seu projeto de colocar a universidade a “serviço do povo”. Na *Carta de Paraná*, os estudantes revelaram-se desconfiados diante da idéia de uma universidade autônoma. Temiam que ela fosse mal utilizada na contratação de professores e funcionários, no uso dos recursos, na aplicação de penalidades

(...) a integração universitária depende de uma negociação complexa, pois são distintos os *habitus* e os capitais próprios a cada um dos campos de que a universidade participa.

e, inclusive, para aumentar as barreiras que dificultavam o acesso de estudantes de origem popular.

Apesar de reivindicarem a redução da autonomia universitária diante do Estado, os estudantes pretendiam, também, o co-governo, resultado da representação estudantil nos conselhos e nas congregações, com a proporção de um terço do total de membros,¹² e a eleição pelo voto dos reitores, não mais cabendo ao Presidente da República escolhê-los e nomeá-los. Apesar de intensa movimentação política (inclusive a primeira greve nacional de estudantes, em 1962), não se logrou a representação pretendida, permanecendo as universidades com

a competência para definir, em seus estatutos, o número de representantes nos órgãos colegiados. A escolha dos reitores permaneceu como era estabelecido antes.

O golpe de Estado de abril de 1964 revelou a vulnerabilidade da universidade à intervenção estatal numa extensão desconhecida até mesmo na época da ditadura de Vargas, nos anos 30.

Enquanto as instituições privadas de ensino superior receberam incentivos financeiros de toda a ordem, as universidades

(...) a demanda de autonomia universitária no Brasil (...) é diferentemente definida conforme se focalize o setor público ou o setor privado. E, no interior de cada um deles, conforme o protagonista considerado.

públicas foram alvo de intervenções policiais e militares. Houve universidades que tiveram reitores e diretores de faculdades destituídos, professores compulsoriamente aposentados e estudantes expulsos. A maior parte das entidades estudantis foi fechada, impondo-se novas formas de organização, bastante mais restritivas. Reitores e diretores passaram a ser pessoalmente responsáveis pelo controle político e ideológico dos centros acadêmicos e dos estudantes, ameaçados aqueles com processo penal e demissão. No início de 1969, um decreto-lei previu a demissão de professores e funcionários, e a expulsão de estudantes, acusados de atividades subversivas, proibindo os primeiros de trabalhar e os últimos de estudar em qualquer estabelecimento de ensino do país.

Ao contrário do que ocorreu nos países hispano-americanos vitimados pela onda ditatorial dos anos 60 e 70, no Brasil a força da ditadura foi, contraditoriamente, empregada para modernizar as universidades públicas. Dois decretos-leis, um de 1966 e outro, de 1967, levaram essas universidades a reformar seus estatutos, determinando profundas alterações em suas estruturas. Essas mudan-

12 Como o conselho universitário era formado, basicamente, de docentes – os diretores das unidades e um representante de cada uma das respectivas congregações –, os estudantes pretendiam acrescentar um representante discente de cada faculdade, escola e instituto. Em consequência, o conselho universitário teria a seguinte composição: dois terços de docentes (um terço formado pelos diretores de unidade e um terço de representantes das congregações) e um terço de representantes dos estudantes.

ças e outras delas derivadas foram acompanhadas da distribuição ou a redistribuição dos cargos do magistério e dos funcionários por novas unidades, implicando a remoção ou readaptação de seus ocupantes. Como preparação para enfrentar as reações, aqueles decretos-leis evocaram os atos institucionais do governo militar que suspenderam as garantias legais de vitaliciedade da cátedra, assim como a segurança e a estabilidade dos funcionários públicos, ameaçando com demissão, aposentadoria e outras punições os que não aceitassem as mudanças ditadas pelo novo regime.

Em novembro de 1968, foi promulgada a lei 5.540, denominada *Lei da Reforma Universitária*, que estendeu as novas formas de organização das universidades federais às estaduais, às privadas e aos estabelecimentos isolados. Ainda que essa lei reconhecesse a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades, seus dispositivos a limitavam, como também o faziam os atos de exceção e as intervenções governamentais, por atos de menor hierarquia legal ou, simplesmente, sem base jurídica alguma.

Na transição para a democracia, as universidades privadas mantiveram os subsídios herdados da ditadura e as públicas recuperaram os antigos graus de liberdade na cooptação de reitores (de listas sêxtuplas para tríplexes). A escolha de diretores de faculdade passou a ser feita internamente, mantido o mecanismo de cooptação. Mas, ao invés de aumentarem as competências da administração universitária pública, os governos da transição para a democracia ampliaram os controles e reduziram os recursos, com a exceção das três universidades estaduais de São Paulo, que passaram a dispor de uma parcela fixa da receita de impostos.

4 - À guisa de conclusão

Para concluir este texto, vejamos como se apresenta, hoje, a demanda de autonomia universitária no Brasil.

Antes de tudo, é preciso dizer que essa questão é diferentemente definida conforme se focalize o setor público ou o setor privado. E, no interior de cada um deles, conforme o protagonista considerado.

No setor público, a demanda de autonomia pela administração universitária incide, principalmente, sobre questões orçamentárias, administrativas e patrimoniais. Convergentemente, a redução dos constrangimentos governamentais nessa matéria é a maior demanda do *poder acadêmico* das universidades públicas diante do Estado.¹³ Já o *poder sindical* (de docentes e de funcionários)

13 Por exemplo, as universidades federais estão proibidas de utilizar todos os recursos que conseguem captar no mercado, mediante prestação de serviços, o que resulta incompreensível diante dos cortes de recursos para despesas correntes, cortes esse que se rotinizam.

e o poder gremial (dos estudantes) demanda a manutenção de parte dos constrangimentos existentes¹⁴ e a completa autonomia na escolha dos dirigentes. A despeito da diversidade da demanda, ela incide apenas sobre a autonomia processual. A autonomia substantiva está positivamente contemplada nas universidades públicas brasileiras da atualidade.

No *setor privado*, a demanda das “entidades mantenedoras” das universidades é de uma moratória na legislação federal, de modo que elas possam criar cursos, inclusive fora de sua sede, de modo a explorarem as oportunidades do mercado de ensino superior e se posicionarem livremente na acirrada disputa intra-setorial. No caso das universidades filantrópicas, que se beneficiam de uma generosa renúncia tributária, a demanda de autonomia é no sentido de redução das exigências quanto às bolsas e aos serviços prestados – condição de permanência desse status. Já o incipiente poder acadêmico das universidades privadas demanda a redução do controle das “entidades mantenedoras” (confessionais e laicas) sobre o ensino e a pesquisa, inclusive sobre a escolha patrimonialista dos dirigentes, até mesmo no nível departamental. A demanda de autonomia processual é, então, diversa no âmbito das universidades privadas: suas “entidades mantenedoras” pretendem subtrair-se do controle governamental, enquanto que docentes e estudantes pretendem a redução do poder daquelas entidades sobre a vida propriamente acadêmica. Ademais, a autonomia substantiva é limitada, especialmente nas universidades confessionais, justamente as que mais se beneficiam do apoio governamental na forma de renúncia tributária.

Devido a seu caráter preliminar, não serão feitos comentários ao ante-projeto de *Lei da Educação Superior*, divulgada em 6 de dezembro de 2004. Limite-me a destacar um elemento de inovação conceitual na discussão brasileira sobre o tema. O parágrafo 3º. do artigo 15 estabelece que “A autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial decorrem e estão subordinadas à autonomia didático-científica, como meios de assegurar a sua efetividade.” Pela primeira vez um texto legal sobre a matéria poderá incorporar a distinção entre a autonomia substantiva (a didático-científica) e a autonomia processual (administrativa e de gestão financeira e processual). Uma distinção que, se levada na devida conta, pode ajudar a restabelecer a prioridade da dimensão acadêmica sobre a política na composição dos órgãos colegiados e na escolha dos dirigentes.

14 Como exemplo cito a demanda de manutenção da carreira única nas universidades federais e a isonomia salarial para os docentes e os funcionários, o que propicia uma base de atuação sindical favorável, em nível nacional.

Bibliografia

- BOURDIEU, Pierre, 1974. *A economia das trocas simbólicas*, São Paulo, Perspectiva.
- , 1983. *Questões de sociologia*, Rio de Janeiro, Marco Zero.
- , 1984. *Homo Academicus*, Paris, Minuit.
- , 1989. *Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit.
- BRITO, Angela Xavier de, 2002. “Rei morto, rei posto ? As lutas pela sucessão de Pierre Bourdieu no campo acadêmico francês”, *Revista Brasileira de Educação* (São Paulo), no. 19, janeiro/abril.
- CLARK, Burton, R., 1983. *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*, Los Angeles, University of California Press.
- e Neave, Guy (orgs), 1992. *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford, Pergamon, 4 vls.
- COELHO, Maria Francisca Pinheiro, 1998. “As polêmicas visões da autonomia universitária”, *Avaliação* (Campinas), vol. 3, no. 3, setembro [encarte CIPEDES].
- CUNHA, Luiz Antônio, 1982. *A Universidade Crítica - o ensino superior na República Populista*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- , 1985. *A Universidade Temporã - o ensino superior da Colônia à era de Vargas*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- , 1988. *A Universidade Reformanda - o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- , 2000. “Ensino superior e universidade no Brasil”, in Eliane Marta Teixeira Lopes e outros, *500 anos de educação no Brasil*, Belo Horizonte, Autêntica.
- , 2002. “A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída”, in Héliog Trindade e Jean-Michel Blanquer (orgs), *Os desafios da educação na América Latina*, Petrópolis, Vozes.
- , 2003. “Luta política nas universidades federais: poder sindical versus poder acadêmico”, *Avaliação – Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior* (Campinas), vol. 8, no. 3, setembro.
- KOURGANOFF, Wladimir, 1990. *A face oculta da universidade*, São Paulo, Editora UNESP.
- LE GOFF, Jacques, 1988. *Os intelectuais na Idade Média*, São Paulo, Brasiliense.
- PINTO, Louis, 2000. *Pierre Bourdieu e a teoria do mundo social*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- TRINDADE, Héliog, 1999. *Universidade em ruínas na república dos professores*, Petrópolis, Vozes.
- VELLOSO, Jacques R., 1991. *Universidade pública - política, desempenho, perspectivas*, Campinas, Papirus.
- VERGER, Jacques, 1990. *As universidades na Idade Média*, São Paulo, Editora UNESP.
- WEBER, Max, 1989. *Sobre a universidade*, São Paulo, Cortez.