Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios

Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero

Resumo

O artigo inicia observando que, para se falar em autonomia e poder na universidade, faz-se necessário explicitar o que se entende por universidade. Com essa preocupação, procura mostrar que a universidade, por suas próprias funções, deverá se constituir em espaço de investigação científica, produção e divulgação de conhecimentos, criação de cultura e desenvolvimento de tecnologias. Discute a concepção e o significado do princípio da autonomia universitária, recuperando o debate sobre esse princípio e a questão do poder na universidade, dos anos de 1960 aos dias atuais. Assinala os impasses e desafios vivenciados sobretudo pelas universidades públicas. Conclui afirmando que a autonomia universitária deve ser entendida não como uma dádiva, mas como uma utopia a ser alcançada e que, neste momento, urge reconstruir com seriedade e competência o trabalho universitário, tendo presente que a reforma da universidade é um empreendimento, um processo em permanente construção.

Palavras-chave

Autonomia universitária. Universidades e faculdades

Coordenadora e Professora titular do mestrado em educação da UCP, coordenadora do PROEDES/UFRJ.

Doutora, Livre docente em Educação PUC-Rio.

Introdução

Para se falar em autonomia e poder na universidade, é preciso explicitar o que se compreende por universidade, particularmente num contexto em que ocorre, no país, a multiplicação vertiginosa de instituições que recebem essa denominação. Essa instituição deve ser pensada como espaço aglutinador e multiplicador de conhecimento; espaço que tem como eixos a investigação científica e a formação de profissionais, mediante práticas educativas bem definidas. Partindo dessas premissas, a universidade deve ser caracterizada como uma instituição dedicada a promover o avanço e a socialização do saber e do saber-fazer; espaço de invenção, descoberta, produção de teoria e divulgação de novos conhecimentos; espaço de inovação, de criação de cultura, desenvolvimento de novas tecnologias e encaminhamento de soluções para problemas da realidade social.

Essa concepção de universidade implica uma estreita relação entre ensino e pesquisa nos mais variados campos. Eximi-la de tal papel é contribuir para a deterioração da qualidade do trabalho universitário. Adentrando nessa visão, pode-se apreender a idéia de que "a pesquisa científica, a procura dos princípios e mecanismos que devem conduzir a todos os domínios da ciência e da cultura são os objetivos primeiros, os postulados da universidade no mundo contemporâneo." (LOPES, 1985, p. 103).

Nessa ótica, não será demasiado insistir que a instituição universitária, por suas próprias funções, deverá se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento a fim de responder a necessidades sociais amplas e ter como preocupação tornar-se uma expressão do real, compreendida como característica do conhecimento científico, sem a ilusão de respostas prontas e acabadas. Trata-se de um conhecimento produzido e, portanto, em contínua aproximação do real, o que implica que pode ser revisto, acrescido e até substituído por novos conhecimentos. E, se tal situação ocorre, é porque na realidade, "[...] o que dá origem e força à promoção da pesquisa com vistas à produção do conhecimento é a necessidade que os homens têm de saber, de discernir, de explicar, de entender seu próprio mundo." (CARDOSO, 1981, p. 32). Mas, se essa produção responde a necessidades, é importante não esquecer, também, que esse conhecimento não se dá nem se produz de forma neutra; está profundamente enraizado na vida dos homens, em determinado momento histórico.

Para alcançar uma visão mais abrangente da produção do conhecimento, todavia, será oportuno considerar não apenas aspectos internos de tal construção, de um ponto de vista estritamente epistemológico, e, principalmente, aqueles aspectos que buscam situar essa construção no seu tempo, na sociedade em que ocorre, na instituição que a abriga. Nessa perspectiva, o saber elaborado não é indiferente à história e ao lugar social que possibilita e mesmo demanda sua produção.

Não se pode perder de vista que os determinantes internos da ciência e da comunidade científica se apresentam sempre mediatizados histórica e socialmente. Se a ciência contribui para esse fazer, torna-se, pois, fator de desenvolvimento. Contudo, tal inferência não implica que a atividade científica deva estar estreitamente vinculada às necessidades imediatas do sistema produtivo. Reiterando as colocações anteriores, podemos dizer que há modos distintos de apropriação do saber construído pela universidade. Essa percepção fica mais clara tendo presente o assinalado por Chauí (2001, p. 115): a universidade tem dupla vocação, a política e a científica. E que a vocação política "antes de qualquer outra teve prioridade na história da criação de universidades públicas e privadas no Brasil." Segundo a autora, há vários exemplos históricos que mostram "a compatibilidade entre vocação científica da universidade e sua vocação política. A relação entre saber e poder." (CHAUÍ, 2001, p. 116). E complementa:

> O vínculo que o modo de produção capitalista estabeleceu entre a ciência, a tecnologia, as forças produtivas e as classes sociais, de um lado, e entre o Estado e o mercado de outro, faz [com] que seja ilusório ou abstrato negar a compatibilidade das duas vocações. Isto não quer dizer, porém, que a relação entre ambas seja simples, direta, imediata e sem conflitos. (CHAUÍ, 2001, p. 119-120).

Continuando, observa:

> [...] por mais seletiva e excludente que seja a universidade, ainda assim, em seu interior, reaparecem divisões sociais, diferenças políticas e projetos culturais distintos, ou seja, a universidade é uma instituição social e, nessa qualidade, ela exprime em seu interior a realidade social das divisões, das diferenças e dos conflitos. (CHAUÍ, 2001, p. 120).

Em suma, a autora alerta que não se deve em nome de uma suposta vocação científica da universidade "separar conhecimento e poder". Essa visão se adensa ainda mais quando analisamos a concepção de universidade apresentada por Dumerval Trigueiro Mendes, em 1956, e retomada por ele em diferentes momentos: "a universidade é uma síntese da cultura, conciliando as aparentes contradições desta, englobando, dialeticamente, os opostos em que se extrema o processo cultural". Cabe-lhe "aliar o passado e o presente, o particular e o geral, o especulativo e o prático, a rotina e a criação, o aristocrático e o popular, o individual e o social." (MENDES, 1988, p. 27).

Para esse pensador/educador, a universidade deve ser entendida "como uma instituição capaz de produzir um estilo diferenciado de reflexão e concorrer para formar um estilo realmente universal e aberto de cultura, podendo tornar-se uma das mais eficientes contrapartidas à cultura tecnocrática em nossos dias." (MENDES, 1987, p. 114). Apoiando-nos nesse autor, percebemos que a universidade no Brasil tem um papel a cumprir, qual seja, servir de consciência crítica e projetiva, contrapondo-se à alienação (MENDES, 1987, p. 93).

Para tanto, faz-se necessário ter um conhecimento da realidade das instituições, como foram criadas e organizadas, quais as bases de funcionamento e desenvolvimento, quais as forças que podem ser mobilizadas para empreender as mudanças almejadas. Porém, tal empreendimento não se faz sem relacionar essa instituição com o conjunto da sociedade, na ótica de sua dimensão política, uma vez que o ponto de partida para qualquer discussão sobre universidade não poderá ser o "fenômeno universitário" analisado fora de uma realidade concreta, mas como parte de uma totalidade, de um processo social amplo, de uma problemática mais geral do país.

Com base nessas premissas, uma questão se coloca: da mesma forma que não se pode falar de realidade sem indagar o que ela é e como é produzida, quando falamos em universidade, temos de saber não apenas o que é, mas sobretudo como foi e é produzida, ou como se exerce nela, hoje, suas funções de ensino, pesquisa e extensão. É a resposta a esse questionamento que dará elementos para se entender a universidade em sua concreticidade e não como algo abstrato, constituído em si e por si.

Ao mesmo tempo, apoiando-nos em Lefebvre, e atenta à realidade sociopolítica do país, percebemos que se vive, hoje, no Brasil, uma fase em que se faz necessário

> [...] salvar a razão dilacerada, desmantelada, fragmentada por conflitos. Para isso tem-se de superar a oposição entre a forma e o conteúdo, entre o racional e o geral, e descobrir um novo movimento de pensamento, que seja capaz de mergulhar no real abandonado e nele encontrar raízes e alimentos, que seja capaz de estabelecer o real com todas as suas características (LEFEBVRE, 1979, p. 171).

Esta seria uma das grandes tarefas da universidade, atualmente; tarefa que somente poderá ser desempenhada mediante estudo, pesquisa, discussão e encaminhamento de propostas. Quando falamos em discussão na universidade, a entendemos como diálogo livre, aberto e vivaz, que se move entre teses, por vezes contraditórias, porém apoiado em uma percepção da realidade, por um pensamento seguro e leal (LEFEBVRE, 1979).

Neste sentido, a universidade é chamada a ser o palco de discussões sobre a sociedade, não em termos puramente teóricos e abstratos. Deve ser o espaço onde se desenvolve um pensamento teórico-crítico de idéias, opiniões, posicionamentos e encaminhamento de solução dos problemas. Não resta dúvida que essas tarefas constituem um aprendizado difícil e por vezes exaustivo, mas importante e necessário.

Seria uma ingenuidade pensar que a crise e/ou impasses que as instituições universitárias vivem hoje se restringem à universidade ou se circunscreve aos limites do universo educacional. A crise da universidade pode ter relação íntima com o colapso de instituições existentes na sociedade brasileira, que já não satisfazem ou não atendem aos interesses da velha ordem e, ao mesmo tempo, ainda não assumiram um papel capaz de atender às necessidades emergentes.

A partir dessas reflexões, podemos perceber a dificuldade de pensar a questão da universidade, ontem e hoje, no Brasil, sem passar pelas questões da autonomia, do poder e sem nos remetermos a outra questão fundamental, a da gestão na universidade. Com este estudo, pretendemos discutir a autonomia e o poder na universidade, procurando apontar alguns problemas e contradições vividas no seu interior, no país, nas quatro últimas décadas. Em nosso entender, a questão da autonomia universitária continua na ordem do dia, quando se discute a problemática da universidade, sobretudo num momento em que se colocam propostas e projetos diferentes sobre a reforma dessas instituições. Nessa perspectiva, não seria demais, com os olhos do presente,

num movimento de recuo, fazermos um recorte e trabalharmos a questão centrando nossas análises e reflexões sobre o significado do princípio de autonomia e do poder na história das instituições universitárias no país, dos anos de 1960 aos dias atuais. Com tal preocupação, esperamos poder contribuir para uma discussão contextualizada da autonomia universitária durante esse período, tendo presente a busca de possíveis propostas alternativas para superação de problemas e contradições vividas por essas instituições, ontem, como hoje.

Autonomia universitária: concepção e significado

Retomando os pressupostos assinalados na introdução, concebemos a autonomia universitária como inerente à própria essência da universidade, entendida como uma instituição dedicada a promover o avanço do saber, o espaço da invenção, da descoberta, da elaboração de teorias. Como lugar de pesquisa, de produção de conhecimento, a universidade deveria ser, ao mesmo tempo, espaço de socialização do saber na medida em que divulga e socializa o saber nela produzido. Vista sob essa ótica, a autonomia não é um fim em si mesma, e sim, condição necessária para a concretização dos fins da universidade. Ou seja, é uma exigência que se apóia no próprio ser dessa instituição.

De acordo com a origem etimológica do vocábulo, o termo autonomia corresponde a sua forma grega, composta de duas raízes: *autós* e *nómos*. *Autós* significa si mesmo, algo que se basta, que é peculiar; *nómos* pode significar tanto lei, como regra ou ordem (CUNHA, 1982, p. 84, 551). A palavra autonomia, resulta, portanto, da aglutinação desses dois termos, podendo ser entendida como a lei de si mesma

Como bem alerta Cury (1991, p.25), no confronto das duas raízes há uma identidade trazida de *autós* e uma pequena diferença específica dada pela dupla origem de *nómos*. E acrescenta: pela identidade a universidade é *autós*, que significa por si mesmo, algo que se basta. "Já a palavra *nomia* é polissêmica. Tanto pode significar lei, regra, modelo a seguir, como significar uma região delimitada." (CURY, 1991, p.25). Para o autor, pela identidade, "a universidade é *autós* ou não será universidade", uma vez que, "*autós* é a sua substância." Mas, por outro lado, "a universidade é também *nomia*". Assim sendo, pode-se indagar o sentido que prepondera: "o de modelo ou de lugar relativo". Tal questão, para o Cury "é campo aberto à polêmica, com decorrências diferenciadas." (CURY, 1991, p.25).

Partindo dessas premissas, e com base em Mendes (1967, p. 69), reconhecemos que

> A autonomia inerente ao governo da universidade, e cujo sujeito é a própria instituição, estende-se a todos os níveis da gestão universitária, não constituindo monopólio de nenhum deles, ainda dos que se encontram na cúpula. Cada instância goza de autonomia relativa, no sentido de autogoverno; as faculdades, os institutos, os departamentos. A subordinação de cada um à instância superior não a vincula ao arbítrio dos dirigentes desta, mas a uma vontade comum, expressa numa política a que todos se subordinam, inclusive os órgãos mais altos do poder universitário.

Examinando-se essa concepção no pensamento desse educador, percebemos defender ele a necessidade de se lutar pela consolidação de uma real autonomia e gestão democrática na universidade, apoiadas no pressuposto de que uma instituição universitária apresenta sempre diversos graus de poder, configurando o sistema político como uma pirâmide. Para ser a universidade de fato democratizada, no seu entender, o poder deve fluir da base ao vértice. Assim, a defesa da universidade autônoma e democrática deveria passar pelo princípio da gestão democrática em todos os níveis e instâncias — reitoria, centros, faculdades, escolas, institutos, departamentos etc. Nessa linha, Mendes (1967, p. 88) reconhece ser

> [...] a autonomia uma prerrogativa da universidade, decorrente de suas características próprias, pelas quais tal privilégio é atribuído à instituição como um todo. A partir daí, impõe-se que o governo da universidade traduza uma concepção ministerial do poder, que é a antítese da "vontade de poder.

Analisando essa questão a partir dos anos de 1960, verificamos, que a luta por uma legislação universitária de conteúdo democrático não é apenas um problema jurídico-formal, porém, mais que isso, um movimento político pelo fortalecimento da autonomia e democracia universitárias. Não desconhecemos que o reconhecimento da autonomia universitária como princípio constitucional – artigo 207, da Constituição Federal de 1988 – foi um passo importante, oferecendo possibilidades de defesa

das instituições universitárias ante a intervenção do Estado em seus assuntos e em decisões de caráter mais interno.

No entanto, é pertinente ressaltar que não se pode confundir autonomia com soberania. Pois, "soberania é o maior poder político de uma nação ou de um Estado pelo qual ela regula *interna* e *externamente* seu próprio destino, usufruindo uma personalidade internacional." Enquanto "a autonomia implica a criação '*ad-intra*' de regulamentos próprios e possibilidades de auto-direção." (CURY, 1991, p. 27).

Todavia, é preciso ter presente que, historicamente, o estado democrático e o estado burocrático estão muito mais imbricados um com o outro do que se pode imaginar, deixando suas marcas na universidade. Um problema não pode ser subestimado: os dois blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas – a grande empresa e a administração pública – não foram até agora tocados efetivamente pelo processo de democratização. Não sabemos até que ponto e quando essa transformação ocorrerá efetivamente. Podemos apenas adiantar que, se o avanço da democracia for, de agora em diante, medido pela conquista de espaços até então ocupados por centros de poder não democrático, tantos e tão importantes são esses espaços, que a democracia integral, posto que seja possível, ainda se apresenta distante e incerta (BOBBIO, 1986). Daí, ainda com Bobbio (1986, p. 60), entendermos que:

> a democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em dois *fronts*: contra o abuso do poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído.

Partindo dessas premissas, consideramos mais significativo, no que tange à universidade, refletirmos sobre como o autoritarismo se processa no governo dessas instituições, do que ficarmos analisando apenas o autoritarismo de seus dirigentes. Será relevante, sim, explicar como o autoritarismo se dá no governo das instituições universitárias, pela presença de espaços sociais que são autoritários e de dispositivos autoritários "*per se*" que têm contribuído intensamente para reforçar o pensamento e o comportamento autoritários de muitos de seus dirigentes. A nosso ver, a defesa da universidade autônoma e democrática passa pelo princípio da gestão democrática em todos os níveis e instâncias. E a defesa desses princípios leva-nos a advogar:

a) transparência e visibilidade em todos os setores da vida acadêmica;
b) aumento ou existência efetiva de espaços para a comunidade acadêmica ser auscultada e poder participar do planejamento e das deliberações tomadas pela instituição;
c) definição, explicitação dos canais e vias institucionais existentes para a discussão, bem como a deliberação das questões referentes à vida da universidade (FÁVERO, 2000, p. 183).

Se defendemos um governo democrático representativo para a universidade é fundamental ter claro que isso requer a presença de representantes e representados. É essencial que os primeiros governem e decidam conforme os interesses, desejos e necessidades majoritárias de seus representados e que estes elejam seus representantes mantendo a atenção devida sobre eles. Essa concepção difere, portanto, da "democracia formal", em que a participação dos representados termina com a eleição dos representantes, como se o fato de eleger alguém fosse uma garantia de que as necessidades, interesses e desejos dos representados já estivessem contemplados. Como essa realidade não é tão simples, faz-se necessário definir e explicitar mecanismos capazes de favorecer a visibilidade do poder nas instituições universitárias. Sabemos que a tarefa é complexa, implicando uma organização que supõe não somente recursos e comunicação, mas que tem de ser entendida como um empreendimento em permanente processo de construção.

Recuperando um debate a partir da década de 1960

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, art. 80) é estabelecido que "as universidades gozarão de autonomia didática e disciplinar, administrativa, financeira, que será exercida na forma de seus estatutos". Todavia, como assinala Matos, com o esvaziamento e as restrições à autonomia concedida e antes mesmo que as universidades tivessem elaborado e adequado seus estatutos à nova lei, já se verificava a intervenção governamental, sobretudo por meio do DASP – Departamento de Administração do Serviço Público e do Tribunal de Contas da União (MATOS, 1980, p. 100).

Nessa linha, pode-se inferir que: se por um lado a LDBEN preconiza a autonomia universitária, por outro a limita, não apenas quando delega ao CFE – Conselho Federal de Educação – a aprovação dos estatutos e regimentos, mas sobretudo quando dispõe que esse Conselho,

> após inquérito administrativo, poderá suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, por motivo de infrigência desta lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor *pró-tempore*. (BRASIL, 1961, art. 84).

Se tal dispositivo não teve maiores implicações até o golpe militar de 1964, com o regime que se instaurou no Brasil durante cerca de vinte anos, em vários momentos esse dispositivo foi aplicado em relação a universidades públicas de forma bastante discricionária.

O regime militar pós-1964 teve como uma de suas preocupações modernizar a universidade. Os Decretos-leis n°s 53/66 e 252/67 serviram de ponto de partida para medidas mais amplas no sentido de modernização das instituições de ensino superior. Em função de tais dispositivos, as universidades federais tiveram de reformular seus estatutos, determinando modificações na estrutura interna do poder de decisão. Contudo, somente a partir de 1968, com a Lei n° 5.540, de 28 de novembro, a reforma veio a consolidar-se. Processa-se a reestruturação não apenas das universidades públicas, mas também das universidades privadas e dos estabelecimentos isolados de ensino superior com base no princípio da não duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes, tendo presente a maior eficiência e produtividade das instituições de ensino superior .

Análise cuidadosa da Lei n° 5.540/68 e legislação complementar mostra que, ao mesmo tempo que é reconhecido o princípio da autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira da universidade, ela a limita. Essa limitação é fortemente marcada por atos de exceção baixados no governo militar, como: o Ato Institucional n° 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, e o Decreto-lei n° 477, outorgado em 26 de fevereiro de 1969, com base no § 1° do AI-5. Da leitura desse dispositivo depreendemos que deveriam ser punidos severamente professores, funcionários e alunos cujas ações fossem consideradas subversivas. Complementando as determinações desse Decreto-lei, outras medidas foram emitidas pelo Governo pelas Portarias Ministeriais n°s 149-A, de 28 de março de 1969, e a 3.524, de 3 de outubro de 1970. Tais medidas contribuíram ainda mais para o processo de paralisia dos membros das instituições universitárias, abrindo espaço para ações de caráter persecutório de dirigentes universitários em relação a seus subordinados. Como bem assinala Ranieri (1994), essa política de controle e

centralização não se apóia apenas na legislação ordinária; é garantida pela Constituição Federal de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, já que se, por um lado, a Constituição de 1967 fala em liberdade de cátedra e de livre manifestação de pensamento, por outro faz uma ressalva, advertindo quanto "à propaganda da subversão da ordem"[1]. E ainda, como observa a autora, é sob a égide dessa Carta que é implantada a Reforma Administrativa, por meio do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que atinge as universidades federais e os órgãos da administração indireta vinculados ao MEC, tornando ainda mais limitada sua autonomia administrativa (RANIERI, 1994, p.93). Em decorrência, ainda Ranieri, citando os incisos I a IV, do art. 26, do Decreto –lei nº 200/67:

> os órgãos administrativos das universidades ficavam adstritos à supervisão ministerial, que visava assegurar a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; a harmonia com a política e a programação do governo; a eficiência administrativa operacional e financeira da entidade. (RANIERI, 1994, p. 93)

Após quase quatro décadas da implantação desses dispositivos, apoiando-nos em Romano (1989, p. 27), entendemos que: "Nos regimes autocráticos a palavra é deliberadamente posta sob suspeita, ridicularizada.

Observa o filósofo:

> Tortura e propaganda formam duas modalidades complementares de administrar o silêncio e o segredo. Ambas operam nas camadas escondidas do governo ditatorial. A primeira dá-se nos campos de concentração, na madrugada, bem longe da vista e da escuta popular. A segunda, decidida nos gabinetes ocultos, invade literalmente todos os sentidos (sobretudo a vista e o ouvido) da multidão. Pouco sobra, em termos de espaço social – com este açambarcamento da fala, da escrita, da imagem, pelo dominante – para os que se colocam contra o Príncipe do momento. (ROMANO, 1989, p. 28).

Sem dúvida, foi isso o que ocorreu em nossas instituições públicas de ensino superior, sobretudo após o AI-5 e o Decreto-lei n° 477/69, momento em que se esgotaram totalmente quaisquer possibilidades de diálo-

go entre o Governo e a comunidade acadêmica, cessando todas as reivindicações e manifestações no meio universitário. Donde se pode inferir que a reestruturação das universidades no país, no pós-68, teve como uma de suas principais características a marginalização da comunidade acadêmica da discussão e dos destinos de sua própria instituição (FÁVERO, 1987).

Nos anos de 1960, a questão da democratização interna das universidades ou da gestão democrática articulou-se em torno de dois pontos: a extinção da cátedra e a representação dos estudantes nos órgãos colegiados. Será pertinente refletir um pouco sobre esses pontos, de modo a se ter maior clareza sobre contradições neles embutidas. Quanto à cátedra, apesar de os documentos legais conterem normas e recomendações que até poderiam abrir a carreira do magistério em termos de uma competição livre, eliminando a dependência e subordinação dos professores assistentes em relação aos catedráticos e favorecendo o surgimento de novos talentos, na prática o que se verificou após a Reforma, sobretudo nas universidades federais, foi a redução de sua autonomia. Outros problemas surgiram como, por exemplo, o da "catedralização dos departamentos", nos quais se continuou a manter o poder do ex-catedrático, assim como os privilégios de pessoas e grupos.

Todavia, a gravidade do que aconteceu em relação à universidade nem sempre aparece expressa nos dispositivos legais. Ela se evidencia no fato de a universidade, como a sociedade, ter sido submetida a um regime de terror e de silêncio. Assim sendo, como falar em autonomia universitária e gestão democrática, sobretudo com a criação e a manutenção das assessorias de segurança dentro das universidades, a fim de garantir que os mecanismos democráticos, mesmo quando previstos em dispositivos legais ou normas, não pudessem ser usados de forma efetiva, para que a "perfeita ordem" fosse garantida e a "paz" pudesse reinar, segundo os que detinham o poder no país? Essas assessorias de segurança foram efetivamente extintas nas universidades federais, em 1985.

Da legislação ordinária relativa ao ensino superior, promulgada a partir da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, merece destaque a Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977, que altera o art. 16 da Lei nº 5.540/689, determinando a apresentação de lista sêxtupla, em vez da lista tríplice, para a escolha dos dirigentes das escolas oficiais, o que às vezes tornava mais difícil o controle por parte da comunidade acadêmica, aumentando a possibilidade da inclusão de pessoas de confiança ou favoráveis ao poder estabelecido (FÁVERO, 1997, p. 60).

Quanto às fundações universitárias públicas, a partir da Lei nº 6.733/79, elas não detêm nenhuma autonomia para escolher seus dirigentes. Reitor e Vice-Reitor são escolhidos pelo Presidente da República, sem necessidade de lista sêxtupla, bem como os membros do Conselho Diretor da Universidade. Em suma, todos os cargos de direção passam a ser cargos de confiança. Outro aspecto que não pode ser esquecido é que, no caso das universidades autárquicas, onde os dirigentes são escolhidos mediante lista sêxtupla, até a primeira metade dos anos de 1980 não há participação direta da comunidade universitária no processo de escolha daqueles que vão ocupar cargos na administração superior (FÁVERO, 1997, p. 60).

Vale lembrar, que a questão da universidade, na década de 80 do século passado, passa a ser tema prioritário, motivado pela grande insatisfação quanto à política do governo durante os últimos anos. Não resta dúvida de que a idéia de se fazer um estudo sobre a reformulação da educação superior não nasceu por acaso na chamada "Nova República". Como parte dessas preocupações, em 1984, é encaminhada ao então candidato à Presidência, Tancredo Neves, uma proposta de reestruturação das universidades federais, assinada por significativo número de educadores e professores universitários. No discurso de posse, que deveria ter sido proferido por Tancredo Neves e que é lido pelo presidente José Sarney na primeira reunião ministerial, é ressaltada "a necessidade de darmos alta prioridade aos estudos orientados para a reforma do sistema educacional do país, inclusive de sua universidade", assumindo o compromisso de criar uma "Comissão de Alto Nível para estudar a Reformulação da Educação Superior". Em decorrência, em março de 1985, por meio do Decreto n° 91.772, é instituída essa Comissão cuja composição apresenta-se bastante heterogênea. Dela participaram pessoas com posições e compromissos bem diferentes em relação à universidade pública (FÁVERO, 1994, p. 165)[2].

Insistimos ainda que não se deve menosprezar o fato de o Relatório da Comissão, concebido como documento básico para discussão, ter sido, na segunda metade dos anos de 1980, o documento do MEC referente à universidade de maior repercussão, após a Reforma de 1968. Apesar das críticas que possamos fazer, é possível reconhecer que esse Relatório contém elementos importantes, principalmente se for analisado como uma das fontes que oferece subsídios para se discutir o que deveria, naquele momento, ser modificado na política de ensino superior e na estrutura da universidade.

Todavia, é preciso não esquecer que a Comissão não pretendeu, como no caso do GT da Reforma Universitária, "propor uma lei de reforma que substituísse a de 1968". Assim, as alterações encaminhadas não expressam a intenção de alterar a estrutura e organização das universidades ou de apresentar novo modelo, e sim, de propor alternativas que permitissem sedimentar a universidade da excelência, da autonomia e da democracia (COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p.3).

Neste estudo, destacaremos apenas os aspectos referentes à autonomia e à gestão da universidade. Quanto à autonomia é assinalado que

> a reconquista da autonomia universitária – em termos reais e não meramente nominais – constitui aspiração generalizada da comunidade acadêmica. Sem ela, a universidade não pode ser, como deve, o *locus* criativo de ensino, pesquisa, extensão, reflexão critica. (COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p. 24).

E acrescenta: "A Universidade brasileira necessita dispor de liberdade para formular seu projeto didático, seu plano cientifico, sua programação orçamentária e financeira e seus procedimentos".

> [...] a liberdade de planejar e gerar serviços conduz à responsabilidade pelos resultados alcançados, exigindo-se uma contrapartida definida em termos de desempenho eficiente. (COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p. 25).

Na mesma linha de argumentação é afirmado estar "a concessão de autonomia financeira[3] condicionada a um maior comprometimento com padrões de qualidade e produtividade" e que "a excelência deve ser pré-requisito para autonomia". (COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p. 61).

Exame atento desse documento permite inferir que a idéia de autonomia perpassa todo o Relatório da Comissão. Mais ainda: polariza os demais temas. E mais, para a Comissão, o reconhecimento de a universidade gozar de autonomia representa um compromisso com a qualidade e

a produtividade acadêmicas. A idéia de autonomia, no Relatório da Comissão, aparece associada à questão da estrutura de poder decisório na universidade e de sua democratização:

> a prática da autonomia deve envolver a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade acadêmica na gestão universitária segundo os procedimentos fixados em seus estatutos e regimentos gerais [...]. A democratização será plenamente alcançada na medida em que a comunidade acadêmica, por meio de seus três segmentos, tiver oportunidade de escolher seus dirigentes e representantes nos órgãos decisórios; de participar ativamente nos colegiados e nas atividades universitárias; de obter informações fidedignas; e de exercer avaliação e planejamento de suas atividades. (COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p. 25-27).

Não obstante, aceito em termos gerais, esse discurso provocou divergências, as quais se expressam, principalmente, no que se refere aos limites da autonomia das instituições públicas para escolher seus dirigentes máximos. Se, de um lado, o Relatório afirma que a maioria é favorável à apresentação de lista tríplice, encaminhada pela instituição para a escolha de seus dirigentes, de outro, o mesmo documento registra discordância a respeito (FÁVERO, 1994, p. 167-168)[4].

Observamos ainda que se, sob alguns aspectos, houve avanços nas propostas em relação à autonomia e à democratização, certamente isso não ocorreu na Comissão por acaso: foi, sem dúvida, como fruto de anos de luta da comunidade acadêmica e científica que, a partir do final dos anos de 1970, juntamente com outras entidades, organizaram-se para defender seus direitos e a universidade pública de qualidade, enfrentando, em diversos momentos, o arbítrio e o autoritarismo dos poderes constituídos.

Dois meses após a divulgação do Relatório da Comissão Nacional, em fevereiro de 1986, por meio da Portaria Ministerial n° 100, é criado o *Grupo para a Reformulação da Educação Superior (GERES).* Instalado em 3 de março do mesmo ano, pela Portaria n° 170, funcionou como um grupo interno do MEC para repensar e adequar as propostas da Comissão Nacional.

Os trabalhos desse Grupo foram desenvolvidos sem a participação da comunidade acadêmica. Mesmo após a conclusão do Relatório e do

Anteprojeto de Lei que sumaria a proposta, o conteúdo desses documentos foi mantido em sigilo por seus integrantes e pelas autoridades do MEC por eles responsáveis. Apesar de o governo ter procurado impor o silêncio, em estilo semelhante aquele dos tempos do regime militar, o projeto foi amplamente discutido e criticado por diferentes setores da comunidade acadêmico-científica. Quanto à autonomia, o anteprojeto apresenta uma posição que dificulta a autodeterminação da universidade, centralizando no Poder Executivo e em seus órgãos diretos de apoio o "controle finalístico" do processo universitário. "Controle finalístico" este que prevê desde a "aprovação dos Estatutos do Servidor das Universidades e do Plano de cargos, funções, salários e vantagens, até a intervenção na universidade, podendo inclusive nomear reitor pró-tempore".

Em relação à democratização interna, o GERES impõe restrições que representam decerto um retrocesso no que se refere às experiências já em curso nas instituições públicas, quanto às eleições diretas com a participação de diferentes segmentos na eleição e preenchimento de cargos de direção. Retira das instituições a possibilidade de definirem por si próprias os mecanismos para a indicação de nomes destinados a cargos de direção. Ao mesmo tempo que fala em autonomia, o projeto a nega, na medida em que retira das instituições universitárias o direito de definirem os mecanismos de indicação de nomes aos cargos executivos. Dilui, assim, a idéia de democratização e afeta o princípio de autonomia (FÁVERO, 1994, p. 170).

Essa perspectiva autoritária, com outra roupagem, vai reaparecer no governo Collor. No início de 1991, o Ministério da Educação divulga a *Proposta de uma Nova Política para o Ensino Superior*, onde se apresenta a idéia de que a universidade pública serve basicamente aos ricos e que o ensino deveria ser pago, ou o Estado – que o financia – ressarcido. No cerne desse debate a universidade pública aparece como o "vilão da educação nacional". Recrudesce a campanha contra a universidade pública, ressaltando seus aspectos negativos e generalizando seus problemas e dificuldades que certamente existiam e existem (FÁVERO, 1991; VOGT, 1991). Essa proposta foi objeto de discussão e repúdio não apenas dentro das IES, mas também por parte de cientistas e educadores durante a 43ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, no Rio de Janeiro, em julho de 1991, e na VI Conferência Brasileira de Educação - CBE, realizada em São Paulo, em setembro do mesmo ano. Revendo tais propostas e comparando-as a algumas apresentadas pelo

Executivo, nos dias atuais, somos levadas a afirmar que a autonomia universitária, tão mal compreendida, poderá contribuir para reforçar a tutela estatal, e os interesses corporativos existentes no interior da universidade.

Há, no entanto, ainda nos anos 1980, como já assinalado, um dado importante em relação às universidades. A Constituição Federal de 1988 consagrou no art. 207: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão." Importa observar a precisão dos termos: "as universidades gozam de autonomia [...] e obedecerão ao princípio de[...]".Os verbos são imperativos. Em sua acepção própria, *princípio* traduz a idéia de origem, começo, causa primária (FERREIRA, 1986, p.1393). E essa é a idéia que está presente na expressão "princípio de autonomia universitária", a designar não um princípio constitucional ou uma norma programática, mas um princípio universitário ou, mesmo, de "direito educacional" por ser inerente à atividade universitária e não à ordem jurídica. Assim entendida, a autonomia é causa primária da atividade universitária e é neste sentido que deve ser compreendida a expressão "princípio de autonomia universitária" (RANIERI, 1994, p. 110).

Analisando essa questão, Cury (1991, p. 27) chama a atenção para um aspecto fundamental:

> A autonomia implica a criação *ad intra* de regulamentos próprios e possibilidades de autodireção. A entidade é de direito público interno. Governa-se por si própria internamente, mas externamente tem seus limites traçados pela Constituição, ou seja, pelo modo de participação política dessa instituição no conjunto de uma nação soberana.

Observamos mais uma vez que, ainda que a Constituição deixe claro que a universidade goza de todos os atributos propostos à autonomia, em momento algum é assinalado que ela goza de autonomia política, por não ser ela nem uma nação, nem um Estado (CURY, 1991).

A autonomia universitária, tal como dispõe o art. 207 da Constituição de 1988, é um modo de ser institucional e exige liberdade para a universidade se autodeterminar. No entanto, esse artigo não deve ser analisado isoladamente, uma vez que a Constituição tem que ser vista no seu todo e interpretada de maneira sistemática. Assim, não pode-

mos analisar esse artigo sem relacioná-lo com outros dispositivos constitucionais, tais como os artigos 212 e 213, que tratam de recursos públicos destinados ao ensino público e privado, e o art. 206, que dispõe sobre o "acesso e a permanência na escola, a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e divulgar o pensamento e o saber", como princípios basilares do trabalho universitário.

Vista sob essa perspectiva, a autonomia didático-científica da universidade implica liberdade de: estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão; criar, organizar e extinguir cursos; elaborar o calendário escolar; fixar dentro da instituição critérios e normas de seleção, admissão e promoção; outorgar graus, diplomas certificados e outros títulos acadêmicos. Na mesma linha, do ponto de vista administrativo, as universidades têm plena liberdade de se organizar, podendo as instituições públicas estabelecer seu quadro de pessoal em articulação com o Ministério ou Secretaria a que esteja vinculada.

A terceira dimensão refere-se à autonomia de *gestão financeira e patrimonial,* compreendendo no caso das instituições públicas, a competência para: propor e executar seu orçamento; receber os recursos do Poder Público, que é obrigado a repassar-lhe para pagamento de pessoal e dotações globais para outros custeios e despesas de capital; gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções, bem como realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do Poder Público competente.

Se por um lado defendemos que a universidade precisa gozar de autonomia para que ela possa se organizar internamente, tendo presente suas finalidades e funções, por outro, não podemos perder de vista que a autonomia não é uma dádiva, mas uma conquista, que precisa ser construída. Lembramos, mais uma vez, que a universidade não é um ente abstrato e separado da sociedade que a mantém e do Estado que lhe dá existência jurídica. E se ela não é "nem soberana nem desvinculada, deve incluir o princípio da avaliação pela mediação dos pares e pela prestação de contas à sociedade que a sustenta." (CURY, 1991, p. 29). Nessa perspectiva, a avaliação é difícil e complexa. Exige critérios claros e explícitos, porém flexíveis. Não podemos perder de vista que atravessamos momentos difíceis no país, mas que poderão trazer profundas lições e contribuir, se soubermos trabalhá-lo, para a consolidação dessas instituições. Neste sentido, podemos repensar, o art. 206 da Constituição que estabelece "a gestão democrática do ensino público".

Quanto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei nº 9.394/96), analisando-a, concordamos com Cunha (2003, p. 40), quando a denomina de uma "lei minimalista", por não conter "propriamente todas as diretrizes nem todas as bases." No que se refere à Reforma Universitária, essa lei apresenta um capítulo específico sobre Educação Superior com quinze artigos – do 43 ao 57 –, o que representa 16,3% no conjunto dos 92 artigos (CURY, 1997, p. 12). Uma questão poderia ser colocada: o que contemplam esses artigos? Examinando-os, observamos que os artigos 43 a 50 estão voltados para a educação superior em geral e os demais para a questão universitária. No entanto, embora o capítulo específico sobre Educação Superior seja o que contém o maior número de artigos, há omissões relativas à temática. Tendo presente não ser possível, neste texto, discutir todo o capítulo da LDBEN (1996), sobre Educação Superior, destacaremos alguns pontos:

a) *Papel do Estado no âmbito do ensino superior*, o que fica explícito no *caput* do art. 46, quando dispõe: "a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação". E complementa no § 1º: "após um prazo de saneamento de deficiências", haverá nova avaliação. Poderá resultar, conforme o caso, "em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia - no caso de universidades - ou, ainda, em descredenciamento";

b) *Concepção de universidade* – são definidas "como instituições pluridisciplinares de formação de quadros profissionais de ensino superior, de pesquisa e extensão e de domínio do saber humano, que se caracterizam por produção intelectual institucionalizada, mediante o estudo sistemático dos temas e problemas relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional", devendo ter "um terço do corpo docente em regime de tempo integral" (Lei nº 9.394/96, art. 52, incisos I,II e III). O art. 52, no § único, ao contrário das legislações anteriores, faculta "a criação de universidades especializadas por campo de saber";

c) *Autonomia Universitária* – sobre esse princípio a atual LDBEN estabelece, em seus artigos 53 e 54, o que cabe às universidades. Entre outras prerrogativas, é assegurado o poder de criar e extinguir cursos, bem como determinar o número de vagas de cada curso.

Outro ponto a merecer atenção refere-se ao formato institucional. As IES podem se organizar em cinco formatos diferentes: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. A grande novidade foi o aparecimento dos centros universitários, definidos como instituições pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas de conhecimento, podendo gozar de "autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, além de outras atribuições definidas em seu credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação." (CUNHA, 2003, p. 53-54).

Considerando essa realidade, cabe indagar: com a Lei nº 9.394/96, pode-se falar em uma reforma da educação superior? De acordo com Cury, a resposta depende de uma outra: "houve, na LDB, modificação do art. 207 sem prévia emenda constitucional?" E observa: "não se pode deixar de assinalar o impacto sobre a educação superior pública das pretendidas emendas constitucionais relativas às esferas da administração e da previdência." (CURY, 1997, p. 17). Há questões que continuam polêmicas, tal qual ele próprio sinaliza, até os dias atuais. No que tange à educação superior privada, Cury (1997) lembra o Decreto nº 2.762/97 que explicita vários dispositivos contidos na Lei nº 9.394/96 e até mesmo na Constituição de 1988. Assinala que esse conjunto de leis, decretos, portarias, pareceres etc. sugere que há uma reforma em curso estruturada em dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia. E complementa: a reforma contida na LDBEN contém tanto limites, como possibilidades, cabendo aos educadores buscar um caminho que possa, no contexto atual, realizar o que efetivamente uma educação pública qualificada pode e deve oferecer à sociedade (CURY, 1997, p 17-18).

Todavia, não podemos esquecer que atravessamos um momento difícil no país, em termos de universidade pública. Vivemos um período marcado pelo "sucesso" do modelo neoliberal, ainda que seus desacertos sociais e culturais já se façam sentir há alguns anos em outros países da América Latina. A propósito, Silva (1994, p. 14) fez há dez anos um alerta, quando observa:

> Se quisermos compreender as estratégias que esse projeto tem para a educação, não se pode perder de vista que esse processo é parte de um processo internacional mais amplo. Numa era da globalização e de internacionalização, esses projetos nacionais não podem ser compreendidos fora de sua dinâmica mais ampla.

A propósito, o texto publicado pelo Banco Mundial *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, em 1995, é bastante elucidativo. Sua leitura permite ver como as propostas apresentadas pelo Ministério da Educação vão ao encontro das recomendações apresentadas nesse documento. Nele a crítica às instituições universitárias públicas surge, não como mera acusação abstrata, mas pelas condições materiais da sociedade, pela adoção por parte do governo da ideologia neoliberal, na qual se defende:

> [...] a transformação do espaço de discussão política em estratégia de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente e o cidadão em consumidor, são todos elementos centrais importantes do projeto liberal global. É nesse projeto global que se insere a redefinição da educação em termos de mercado (SILVA, 1994, p. 15).

Nessa perspectiva, aqueles que criticam a universidade pública propõem como saída a "universidade de serviços", cujo modelo padrão é dado pelas empresas. Para aumentar a eficiência e a qualidade no que tange ao ensino superior, o Banco Mundial propõe quatro pontos chave:

a) fomentar maior diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas;
b) proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos, e a vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
c) redefinir a função do governo em relação ao ensino superior e
d) adotar políticas que estejam destinadas, concretamente, a priorizar os objetivos de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 29).

No que tange à autonomia, é proposto que

> uma maior autonomia institucional é a chave do êxito da reforma do ensino público de nível superior, a fim de utilizar os recursos de forma mais eficiente. E que a experiência recente tem indicado que as instituições autônomas respondem melhor aos incentivos para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 69-70).

O alcance dessa proposta do Banco Mundial fica mais claro quando se lê o que é pensado a respeito, por exemplo, da organização de um sistema nacional de pesquisa (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 80-81) ou sobre as estratégias que os governos devem utilizar para a implantação das reformas (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 29, 95). Em suma, em nome de uma instituição eficiente e modernizadora, o que pretende uma proposta como essa é privatizar as instituições públicas, inibindo o trabalho ou a autonomia criadora, fazendo-a funcionar à semelhança de empresa, na qual o "espaço público de discussão e exercício da democracia ficarão cada vez mais distantes." (SILVA, 1994, p. 26).

Vale lembrar, que em meados dos anos 80 do século passado, com a abertura política, diferentes grupos ou movimentos tentaram estabelecer novas saídas para a universidade no país, especialmente para as universidades públicas. Esse processo de luta foi marcado por dupla visão: de um lado, aqueles que defendiam o ensino público gratuito e, de outro, os defensores do ensino privado. Essas posições ficam bem claras durante o processo de discussão e elaboração da Constituição de 1988 e durante a tramitação da última LDBEN.

De forma cada vez mais explícita, a partir da segunda metade dos anos de 1990, é apresentada como uma alternativa pelo setor privado uma visão mercadológica da educação superior. Como parte desse processo, ocorrem uma expansão quantitativa desse ensino e uma abertura indiscriminada de cursos e instituições, em diferentes partes do país sem acompanhamento e avaliação capazes de garantir a qualidade do ensino. No entanto, se essa expansão não contribuiu para democratizar a educação superior, alguns fatos contribuíram para aguçar problemas desencadeados no interior de determinadas instituições como: descumprimento de princípios mais elementares da legislação trabalhista; acentuado número de professores de titulação abaixo do percentual mínimo estabelecido; salas superlotadas; acervo bibliotecário precário ou até a inexistência de bibliotecas nos locais onde funcionam os cursos. Aliado a esse quadro, observa-se, uma expansão física desordenada de instituições de ensino superior (IES), sem espaços adequados para seu funcionamento, deixando a sociedade refém de um "modelo de educação" de qualidade duvidosa (OLIVEIRA, 2004, p. 18).

Com a ascensão do Governo Lula, havia uma expectativa de mudança no campo social no que se refere, especialmente, à área da educação. No entanto, ultrapassado o primeiro ano de governo, pou-

cas ações concretas ocorreram que sinalizassem efetivas mudanças no campo da educação superior, à exceção da realização de seminários, reuniões e algumas medidas. Entre essas medidas, destacam-se: a criação de uma "Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior", que apresentou documento sobre o *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior* (SINAES): bases para uma nova proposta da educação superior, cuja discussão culminou com a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que regulamentou a matéria. De acordo com Dourado (2004, p. 10), essa proposta "representa um avanço a ser implementado frente à lógica de avaliação vigente reduzida a instrumentos estandartizados" e apoiada numa "racionalidade técnico-instrumental". Por outro lado, o autor chama a atenção para os limites do referido processo frente às demais medidas propostas pelo Executivo federal para a educação superior destacando, especialmente, o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial concluído em 2003[5].

Esse Grupo de Trabalho Interministerial, criado pelo Decreto de 20 de outubro de 2003, foi composto por membros da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Educação. Leitura atenta do relatório por ele produzido, conhecido como *Documento Interministerial* (BRASIL, 2003), deixa perceber que a base da reforma universitária do atual governo é a autonomia. E mais, a "autonomia financeira". Será preciso não perder de vista que o termo autonomia nessa proposta é tomado numa acepção diferente daquela adotada por nós no início deste texto. Para Leher (2004, p. 4), "a reforma anunciada pelo governo retoma a lógica da transformação das instituições de ensino em organizações sociais, com autonomia financeira para seu gerenciamento." A autonomia seria concedida tendo por base um "Pacto da Educação Superior para o Desenvolvimento Inclusivo", entre a universidade e o governo, cujas metas e objetivos das ações vinculadas a esse "Pacto" seriam especificadas em edital público. Entre os objetivos a serem atingidos destacam-se: aumento do número de vagas em horário noturno, aumento da oferta do ensino a distância, aumento da carga horária docente.

O *Documento Interministerial* (BRASIL, 2003) reconhece a situação precária das universidades públicas, porém não apresenta efetivamente uma alternativa. Apenas registra:

> O MEC estimou para 2004 o montante de R$ 241 milhões para possibilitar a recuperação pretendida de equipamentos, além de um aporte de R$ 100 milhões para manutenção predial. [...]
> esses recursos não foram contemplados na proposta orçamentária, o que pode trazer graves problemas ao funcionamento das universidades. Há casos de instituições nas quais se pode prever um verdadeiro colapso de funcionamento. (BRASIL, 2003, p. 7).

De acordo com o *Documento Interministerial* (BRASIL, 2003), o quadro projetado para os próximos anos prevê que seriam necessários aportes no valor de R$ 759 milhões em 2004, R$ 834,900 milhões em 2005, R$ 918, 390 milhões em 2006 e 1.010, 229 bilhão em 2007 (BRASIL, 2003). Como vemos, são cifras bem altas no contexto atual do país (LEHER, 2004, p.4). O mesmo *Documento* assinala, que: "com respeito à autonomia financeira e patrimonial, as universidades teriam seus recursos previstos no orçamento de 2004", acrescidos de recursos do Programa Emergencial e do Pacto de Educação. Além disso, "elas poderiam captar recursos livremente, tanto no setor público quanto no setor privado, podendo administrar esses recursos de acordo com suas próprias normas e estatutos." (BRASIL, 2003, p. 11). Não é de estranhar, portanto, que "a institucionalização definitiva das fundações privadas [faça] parte do eixo das propostas." (LEHER, 2004, p.4)[6] .

Diante do exposto, será oportuno lembrar o que em 1985 assinalava o professor Hélio Lourenço de Oliveira, ex-reitor da USP (1968-1969): "A universidade deve dispor de recursos próprios para a atividade científica, único modo de preservar sua opção independente no campo da pesquisa, e de sobreviver se as agências financiadoras fecharem ou adotarem políticas inaceitáveis"(OLIVEIRA, 1985, p. 1960) . E complementa:

> É evidente que nas considerações precedentes meu tema já é o da independência e responsabilidade moral e intelectual da universidade, isto é, a sua autonomia no que ela tem de essencial. Não posso assumir, tocando este assunto, uma atitude de otimismo panglossiano. Mas não aceito a posição que pretende ser apenas realista, mas que é cínica, dos que negam a possibilidade de autonomia na universidade, que depende das verbas governamentais para sua manutenção. Insinua-se que essas verbas são generosa

> liberalidade do governo. Na realidade, se a universidade oficial não produz os recursos financeiros de que vive, também não os produz o governo, que apenas os arrecada do povo para a destinação prevista por lei. As parcelas orçamentárias destinadas à universidade pertencem a universidade, a cuja disposição devem ser colocadas oportunamente sem nenhum favor. (OLIVEIRA, 1985, p. 1960).

Concluindo...

Podemos inferir que, se por um lado nunca houve, no Brasil, autonomia universitária em sentido pleno, apesar de proclamada na Constituição 1988 e em documentos oficiais, por outro observa-se que é imprescindível uma mobilização cada vez mais consciente pela construção dessa autonomia, entendendo-se que a autonomia universitária não constitui um fim em si mesmo, e sim, condição necessária para a concretização das funções da universidade. É uma exigência que se apóia no próprio ser da instituição, jamais uma dádiva, porém uma utopia a ser alcançada.

Neste momento, cabe não somente reagir às críticas descabidas às universidades públicas, muitas delas provenientes daqueles que defendem um modelo neoliberal para o país, visando "modernizar neoliberalmente, isto é, privatizar e terceirizar a universidade" (CHAUÍ, 1995, p. 58), e, ainda, apresentar propostas para o efetivo cumprimento das funções básicas dessa instituição na sociedade brasileira, contrapondo-se ao que alguns autores e artífices de medidas legais têm sugerido: "uma universidade de resultados e serviços". Entendendo-se que numa democracia, a universidade deve estar voltada para os direitos dos cidadãos e não para a satisfação de interesses particulares, sejam estes os das corporações empresariais ou das corporações universitárias. Para tanto, se exige que ela goze de autonomia, seja na tomada de decisões ou na realização de suas atividades, devendo prestar contas ao poder público e à sociedade (CHAUÍ, 1995, p. 61).

Reiteramos que não se pode perder de vista que atravessamos um momento de crise no país e que a educação superior no Brasil, como bem observa Sguissardi (2000), não é um desafio novo e que continuará a existir desdobrado em muitos outros, todos eles de inegável e incômoda relevância. O primeiro desses desafios é o da compreensão das diferentes

faces e dimensões da citada crise. O segundo é o da consciência de que, hoje mais do que nunca, o desafio da educação superior de qualidade exige claro e decidido enfrentamento (SGUISSARDI, 2000, p. 9).

Finalizando: essa crise e desafios poderão trazer importantes lições e contribuirem, se soubermos trabalhá-los, para garantir a sobrevivência do sistema público de ensino superior. Neste momento, urge reconstruir com seriedade e competência o trabalho universitário, tendo presente que a reforma da universidade é um empreendimento, um processo em permanente construção e não uma festa.

Notas

1 Brasil. Constituição Federal de 1967. Ver, em especial, os artigos 168, VI e 150, § 8º.

2 Para uma visão das posições dos integrantes da Comissão, recomendamos uma leitura atenta não apenas do Relatório, mas também das declarações de voto que aparecem registradas no final desse documento.

3 É pertinente observar que o documento fala em "autonomia financeira" e não de gestão financeira.

4 Tais divergências aparecem quanto aos subsídios públicos para o ensino privado. Em relação a esse aspecto, fica muito clara a pressão do grupo privatista.

5 Sobre o significado e implicações de como era desenvolvida a avaliação das instituições de ensino superior nos últimos anos, ver o estudo de Ristoff (2003, p. 137-157).

6 Sobre a privatização do ensino superior nos últimos anos no Brasil, ver Leher (2003, p. 81-93).

Referências

BOBBIO, Norberto. O *Futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior*: las lecciones derivadas de experiência. Washington, D.C., 1995.

BRASIL. *Constituicao da Republica Federativa do Brasil* : promulgada em 5 de outubro de 1988. 18.ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. Grupo de Trabalho Interministerial. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira*. Brasília, 2003. Grupo criado pelo Decreto de 20 de outubro de 2003. Mimeografado.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN) é estabelecido que as universidades gozarão de autonomia didática e disciplinar, administrativa, financeira, que será exercida na forma de seus estatutos.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Universidade e estrutura de poder. *Cadernos de Cultura da USU*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, p. 30-43, 1981.

CHAUÍ, Marilena. Em torno da universidade de resultados e de serviços. *Revista USP*, São Paulo, n. 25, p. 54-61, mar./maio 1995.

_____. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. *Uma nova política para a educação superior brasileira*. Brasília: MEC, 1985. Relatório Final.

CUNHA, Antônio Geraldo da . *Dicionário etimológico*: nova fronteira da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão da autonomia universitária. *Universidade e Sociedade*, ano 1, n. 2, p. 25-29, nov. 1991.

_____. Reforma universitária na lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 3-19, jul. 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Políticas e gestão da educação superior no Brasil:* limites e perspectivas. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 5., 2004, Recife, 2004. 18 p. Mimeografado.

FAVERO, Maria de Lourdes de A. Autonomia e gestão e o cerco à universidade. *Ciência Cultura*, São Paulo, v. 39, n.11, p.1045-1056, nov. 1987.

_____. Em defesa da universidade publica. *Universidade e Sociedade*, ano 1, n. 2, p. 17-21, nov. 1991.

FAVERO, Maria de Lourdes de A. Vinte e cinco anos de reforma universitária: um balanço. In: MOROSINI, Marília (Org.). *Universidade no Mercosul*: condicionantes e desafios. São Paulo Cortez, 1994. p.149-177.

_____. Autonomia universitária no Brasil e a intervenção do estado In: CATANI, Afrânio M. (Org.) In: CONGRESSO INTERNACIONAL. POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA NO LIMIAR SÉCULO XXI. 1997, Recife. *Anais*...Recife: [s.n.], 1997. p. 56-68.

_____. Autonomia universitária mais uma vez: subsídios para o debate. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). *Educação superior*: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000. p.179-196.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa.* 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (GERES). Anteprojeto de Lei e Relatório. *Estudos e Debutes,* Brasília,DF, n. 13, p.11-14, 1987 .

LEFEBVRE, Henri. L*ógica formal e lógica dialética.* 2. ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LEHER, Roberto. Expansão privada do ensino superior e heteronomia cultural: um difícil início de século. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior*: transformações e recentes debates. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 81-93.

_____. Movimentos querem outra reforma universitária. *Jornal da Seção Sindical dos Docentes*, Rio de Janeiro*,* ano 9, n.124, p. 1e 4, 26 de jan. 2004.

LOPES, José Leite. Reflexões sobre a universidade. *Revista Educação Brasileira,* Brasília, v. 7, n. 15, p. 103-112, jul./dez.1985.

MATOS, Pedro Lincoln . Autonomia e desenvolvimento da universidade brasileira. In: MARTINS, G. M.; NICOLATO, M. A. (Orgs.). *Autonomia da universidade brasileira*: vicissitudes e perspectivas. Brasília: CRUB, 1980. p. 97-123.

MENDES, Durmeval Trigueiro. O governo da universidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 105, p. 68-90, maio 1967.

_____ *Concepção do educador e da universidade.* João Pessoa: UFPB, 1988.

MENDES, Durmeval Trigueiro. et al. *Filosofia da educação brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

OLIVEIRA, Gilson Amorim de. Instituições de ensino superior privado: um descalabro. *Jornal do Professor*, Rio de Janeiro, p.18, mar. 2004.

OLIVEIRA, Hélio Lourenço. Aspectos da vida universitária brasileira. *Ciência e Cultura*. v. 37, n.12, p. 1958-1960, dez. 1985.

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

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação da educação superior: flexibilização e regulação. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior*: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p.137-157.

ROMANO, Roberto. Autoridade e poder na vida acadêmica. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque (Org.). *A Universidade em questão*. São Paulo: Cortez; Editora Autores Associados, 1989. p. 27-40.

SILVA, Tomaz Tadeu da . A "nova" direita e as transformações na pedagogia e na política. In: GENTILI, Pablo A . A .; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). *Neoliberalismo total e educação*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 11-29.

SGUISSARDI, Valdemar. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? In: _____. (Org.). *Educação superior*: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000. p. 9-46.

VOGT, Carlos. Em defesa da universidade pública. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 43., 1991. Rio de Janeiro, 1991. Mimeografado.

Autonomy and power in the University: obstacles and challenges

Abstract

The article argues that in order to understand autonomy and power in the University it is necessary to explain what is a University. With this in mind, the article seeks to show that due to its singular functions, the University should be a space for scientific research, as well as for the production and dissemination of knowledge, the creation of culture and the development of technologies. It discusses the concept and meaning of university autonomy, from the 1960's until today. It highlights the impacts and challenges experienced particularly by public universities. It concludes by stating that University autonomy should be understood not as a gift, but rather as a utopia to be reached. It urges that the work of the university be reconstructed with responsibility and intelligence, with the understanding that university reform is an undertaking, a process of permanent construction.

Key words

University autonomy. Universities and colleges

Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Educação- Departamento de Administração Educacional
22.290.240 - Rio de Janeiro -RJ
E-mail favero@infolink.com.br

Autonomia y poder en la universidad: dificultades y desafios

Resumen

El presente articulo comienza observando que, para hablar en autonomía y poder en la universidad, es necesario explicitar lo que se entiende por universidad. Con esa preocupación, se procura mostrar que la universidad, por sus propias funciones, deberá constituir espacios de investigación científica, producción y divulgación de conocimientos, creación de cultura y desarrollo de tecnología. Discute la concepción y el significado del principio de autonomía universitaria, recuperando el debate sobre ese principio y la cuestión del poder en la universidad, de los años de 1960 hasta la actualidad. Señala las dificultades y los desafíos vivenciados por las universidades públicas. Finaliza afirmando que, la autonomía universitaria debe ser entendida no como una donación, sino como una utopía a ser alcanzada y que, en este momento, urge reconstruir con seriedad y competencia el trabajo universitario, teniendo presente que la reforma de la universidad es un emprendimiento, un proceso permanente en construcción.

Palabras claves

Autonomía universitaria. Universidad y facultades.

Aprovado em:02/05/2004
Aprovado em:20/05/2004