

# A universidade brasileira e a autonomia adiada\*

José Fagundes \*\*

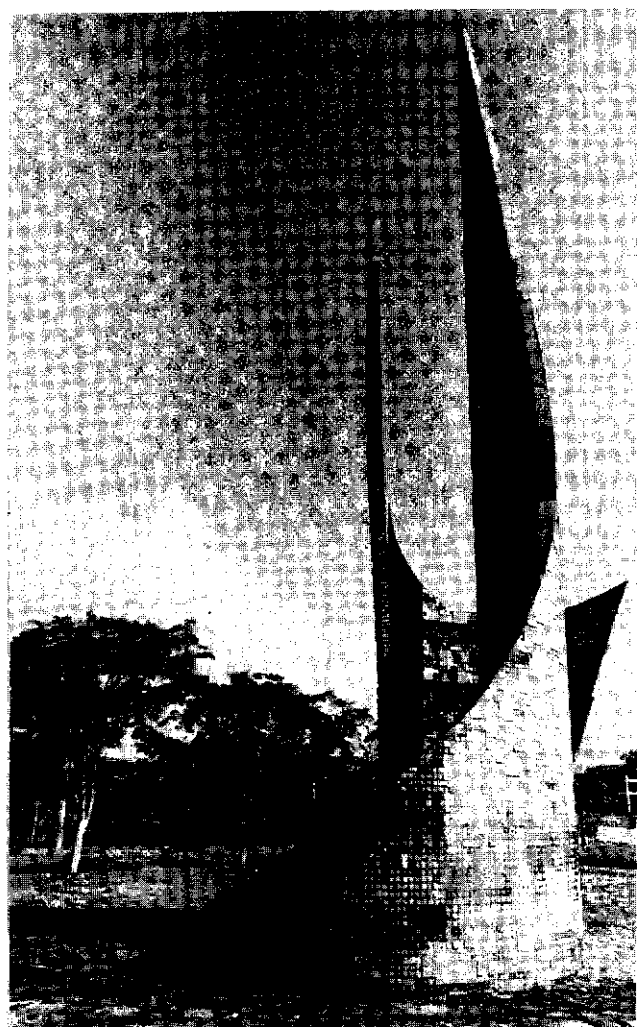


Foto: Ana Maria Soares

Monumento ao Aleijadinho (Silvio Vasconcelos)

Neste momento em que a universidade brasileira é colocada em discussão, tendo em vista a sua reformulação, uma das questões que emerge, de imediato, é aquela que se refere à autonomia universitária. Ao longo de toda a história da universidade brasileira, essa questão nunca foi colocada em seus devidos termos, nem discutida em profundidade e, por conseguinte, deixou de ser adequadamente equacionada.

A questão da autonomia constitui-se na pedra de toque, na condição de possibilidade para se repensar a universidade em seus múltiplos aspectos. Com efeito, uma universidade despojada de sua autonomia ou sem vontade de conquistá-la será sempre uma universidade impotente, espectadora das decisões que sobre ela se tomam e que traçam os seus rumos, que condicionam os seus movimentos. No momento em que a universidade não se pensa, não se assume e não se compromete, ela passa a ser pensada, assumida e conduzida segundo concepções alheias e interesses estranhos, quando não adversos às suas funções próprias.

A trajetória da autonomia universitária traz como uma das principais características a marginalização da comunidade acadêmica na discussão e nos destinos de sua própria instituição, fazendo com que a universidade tenha-se configurado como uma instituição frágil, com pouca vontade própria e, portanto, sujeita ao jogo de interesses imediatos, muitas vezes espúrios.

Para elucidar a situação em que se encontra a universidade hoje, nada melhor do que recorrer às luzes e aos ensinamentos do passado. Sob diversos pretextos e justificações, os principais atores do drama universitário foram colocados fora de cena, tendo que se contentar em assistir a fatos consumados, que decidiam sobre a sorte da universidade.

A lembrança de dois eventos da curta e tumultuada história da universidade brasileira serve para ilustrar o que acabamos de afirmar: a Reforma Francisco Campos de 1931 e a Reforma Universitária de 1968. Ao elaborar o Estatuto das Universidades Brasileiras, em 1931, Francisco Campos

\* Este Trabalho é parte das reflexões desenvolvidas pelo autor na sua tese de Doutorado, intitulada "Universidade e Compromisso Social: Extensão, Limites e Perspectivas". - UNICAMP, 1985.

\*\* Professor Assistente do Departamento de Educação do Centro de Ciências Humanas da UFV, Viçosa, MG.

assim justificava a concessão de uma autonomia apenas relativa: "Seria, porém, de todo inconveniente e mesmo contraproducente para o ensino, que, de súbito, por uma integral e repentina ruptura com o presente, se concedesse às Universidades ampla e plena autonomia didática e administrativa. Autonomia requer prática, experiência e critérios seguros de orientação. Ora, o regime universitário ainda se encontra entre nós na sua fase nascente, tentando os primeiros passos e fazendo os seus ensaios de adaptação". Diante disso, ele propõe "a orientação prudente e segura da autonomia relativa" (1).

Passados mais de trinta anos, o tratamento dispensado à universidade não se modificou; novos subterfúgios e racionalizações são apresentados para justificar as ingerências externas e usurpação da autonomia universitária. A universidade brasileira continua sendo tratada como uma criança irresponsável, que precisa de tutores para acompanhar os seus passos, ditar os seus afazeres e delimitar o seu campo de atuação, como ocorreu na Reforma Universitária de 1968.

Ao invés de se proceder a uma ampla consulta às bases, preferiu-se formar uma comissão de sete especialistas, cinco americanos e dois brasileiros, nos termos de um convênio entre MEC e USAID. Após dois anos de estudos, a comissão passou as recomendações a um grupo de trabalho, que em menos de dois meses elaborou um projeto-de-lei, o qual foi imediatamente aprovado pela Câmara e pelo Senado (FREITAG, 1980).

Desta vez a não-participação da universidade em sua própria reforma deve-se, nas palavras do conselheiro Newton Sucupira, ao caráter conservador daquela: "Há quem deplora ter a reforma partido das cúpulas e seja imposta às universidades por decreto sem que as bases fossem consultadas. Não vemos nas condições atuais, de que outro meio poderíamos dispor para executar as reformas de estruturas. À universidade, em toda a parte, se caracteriza por ser instituição acentuadamente conservadora, e, ao longo de sua história, não conhecemos caso em que ela tenha "sponte sua" efetuado reformas substanciais" (2).

Em 1931, não se admitia que a universidade assumisse as suas responsabilidades por estar 'ensaiando os seus primeiros passos', em 1968, ela não é consultada, por ser conservadora demais. Na realidade, o problema não se prende à inexperiência ou ao conservadorismo da universidade, mas ao 'zele' em mantê-la sob tutela, ao temor que seus tutores têm de que a universidade se reencontre consigo mesma, descubra a sua força, assuma suas liberdades e responsabilidades próprias e venha a vislumbrar caminhos novos, diversos daqueles pensados e estabelecidos.

A ingerência e a tutela que, historicamente, têm incidido sobre a universidade, explicam-se quando se atenta para o contexto em que esta viveu desde a sua constituição até o presente. Se considerarmos que as primeiras universidades, estruturadas enquanto tais, foram a USP em 1934 e a Universidade do Distrito Federal em 1935, notamos que a sua

história é de cinquenta anos. Destes, a universidade viveu aproximadamente trinta anos sob regime de exceção, com todas as conseqüências adversas à sua organização e ao seu funcionamento. Não podemos imaginar uma universidade livre, autônoma e democrática numa sociedade submetida a um regime autoritário, ditatorial e repressor. A democratização da universidade passa pela democratização da sociedade. Seus destinos estão entrelaçados.

Nesses períodos de obscurantismo e de total desprezo pelas liberdades acadêmicas e pelos valores democráticos, a universidade brasileira manteve, salvo raras e honrosas exceções, um silêncio comprometedor, o qual, conforme TOURAINE, revela a submissão da universidade: "O silêncio da universidade encobre na verdade a sua submissão à ordem estabelecida"(3).

Por um lado, a ingerência e a repressão têm atravancado o livre desenvolvimento da universidade, impedindo-a de pensar-se e assumir-se como instituição crítica, criadora, responsável e comprometida com os problemas da sociedade em seu conjunto. Isto fez com que a universidade se transformasse numa agência solícita de prestação de serviços apenas ao Estado ou ao grupo que lhe dá sustentação. Porém, a história da universidade não se explica apenas pela ingerência externa; ela tem uma outra face. É preciso reconhecer que se a universidade foi golpeada em sua própria essência, isto deve-se, em parte, à atitude de conivência e mesmo de subserviência por parte de segmentos seus aos detentores do poder, em troca de recompensas localizadas ou de hipotéticos favores. REZENDE lembra que "o relacionamento com os detentores do poder, especialmente o político e o econômico, dos quais depende a instituição universitária, conduz à tentação de fazer concessões ao poder estabelecido, inclusive com a ilusão (ideológica) de beneficiar a própria universidade em termos financeiros e outros (4).

E aqui torna-se necessário fazer uma referência, ainda que rápida, ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). A história do CRUB remonta aos anos de 1965/66, cujo germe pode ser encontrado num estudo realizado por Rudolph Atcon, entre junho e setembro de 1965, a pedido da Diretoria do Ensino Superior do Ministério de Educação e Cultura. Após visitar mais de uma dezena de universidades federais, ATCON faz uma série de recomendações, tendo em vista a reformulação da universidade brasileira. As mudanças sugeridas vão desde a política salarial, projetos de pesquisa, prestação de serviços à comunidade, aperfeiçoamento do corpo docente, até uma reformulação administrativa geral da universidade, visando "implantar um sistema tipo empresa privada e não de serviço público"(5). Este novo sistema implica, segundo ATCON, a desvinculação da universidade dos controles administrativos e financeiros do Estado(6). Estava, pois, lançada a idéia da privatização do ensino superior, que tanta polêmica iria suscitar nos anos subseqüentes, até os dias de hoje.

1) FÁVERO, 1980. p. 131

2) SUCUPIRA, 1968. p. 87

3) TOURAINE, 1974. p. 25

4) REZENDE, 1980. p. 197

5) ATCON, 1966. p. 81

6) Id. Ibid., p. 117



Foto: Ana Maria Soares

Panel de Yara Tupynambá

ATCON propõe, a partir de então, a criação de um Conselho de Reitores como mecanismo ideal para implementar as reformas sugeridas. Afasta a possibilidade de uma possível Associação Brasileira de Universidades vir a desempenhar tal papel, devido à sua subordinação ao Poder executivo(7). ATCON acha que os Reitores seriam mais independentes em relação aos órgãos governamentais. Acontece que a experiência tem demonstrado que a universidade só consegue resistir e fazer frente às pressões e intervenções do poder central enquanto se mobiliza e se organiza como um todo e não apenas a nível de cúpula.

As idéias de Atcon germinam rapidamente. Em 19 de julho de 1966, em Salvador, é criado o CRUB com a participação de dezoito reitores. De imediato, Atcon é contratado como Secretário Geral, por um período de dois anos (1966-68), a quem caberá a responsabilidade de estruturar o CRUB que, entre outras coisas, se concebe como “o órgão, por excelência, de expressão e de defesa da autonomia universitária” (8).

A concepção de autonomia, defendida pelo CRUB, circunscreve-se aos aspectos financeiro-administrativos. Somente nestes últimos anos é que o CRUB começa a admitir que a questão de autonomia é uma questão que diz respeito também às liberdades acadêmicas e sobre a qual a comunidade universitária tem algo a dizer. Esta postura acompanha o movimento de democratização da sociedade brasileira, a partir das pressões de órgãos representativos da sociedade civil, tais como: ANDES, OAB, CNBB, ABI, UNE, Sindicatos e Associações de Classe.

O grande problema é que o CRUB confina a discussão sobre a autonomia numa perspectiva legalista, atribuindo à lei uma eficácia que ela não possui “per se”. O CRUB considera o Parecer 76/62 do CFE “um verdadeiro hino à autonomia universitária” (9). Vejamos, pois, a perspectiva de tal

Parecer: A determinação da amplitude e limites da autonomia universitária constitui, em primeiro lugar, um problema essencialmente jurídico... É certamente, uma tarefa de jurista, de intérprete da lei, indicar os limites fixados pelo estatuto legal dentro dos quais as universidades podem exercer plenamente sua autonomia” (10).

Como se vê, a comunidade acadêmica nada tem a dizer sobre um problema que a toca tão de perto, como o da autonomia universitária, uma vez que ele é da alçada exclusiva dos juristas. A plenitude da autonomia só pode ser exercida depois que estes fixarem-lhe os limites. O CRUB considera a intervenção normativa muito natural, enquanto vem suprir a falta de criatividade das instituições (11).

Mais ainda — ao mesmo tempo em que reconhece “o forte regime de intervenção que tem incidido sobre as universidades, nos últimos quinze anos, através do DASP e da SEPLAN, e o dirigismo do CFE, que vem assumindo, crescentemente e de forma cartorial, o controle processual do funcionamento das universidades — o CRUB credita à universidade a responsabilidade por essas ingerências, afirmando: “Aquilo que não fizeram, espontânea e conscientemente, as universidades, no uso de liberdade de auto-organização, passaram a ter que fazer por intervenção legislativa” (12).

Essa postura representa, no mínimo, um reconhecimento de descrença face à universidade e de subserviência face aos órgãos governamentais que interferem na vida universitária. Realmente, na medida em que o CRUB, seduzido pelos cantos e contos do CFE, deixou-se conduzir pelos meandros da legislação, esqueceu as bases de sustentação da comunidade acadêmica, que poderia dar uma nova conotação à luta pela autonomia universitária, rompendo a estéril perspectiva legalista.

O CRUB surgiu num momento histórico caracterizado por uma intensa luta entre duas correntes de pensamento, tentando cada uma delas impor o seu próprio projeto de universidade para o país. De um lado alinha-se grande parte dos estudantes, professores e intelectuais, em torno de uma perspectiva progressista, tentando, no dizer de FERNANDES (1979), construir uma universidade totalmente nova — educacionalmente criadora, intelectualmente crítica e socialmente atuante — aberta ao povo e capaz de exprimir politicamente os seus anseios mais profundos.

De outro lado, agrupam-se os defensores da modernização da universidade (MEC/CFE, tecnocratas, USAID e segmentos da própria universidade), tendo como meta ajustá-la tecnicamente às demandas do sistema vigente. Os problemas da universidade seriam resolvidos mediante arranjos internos: aumento da racionalidade, da produtividade, da eficiência. De onde partem e onde querem chegar os protagonistas da modernização da universidade brasileira? Esta última seria, segundo eles, portadora de uma inércia crônica e estaria desajustada em relação ao processo social (Sucupi-

7) Id. *Ibid.*, p. 118

8) CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS, 1979. p. 13

9) ENCONTRO DE DIRIGENTES DE AUTARQUIAS DE ENSINO SUPERIOR, 1980. p. 75

10) SUCUPIRA, 1962. p. 74

11) ENCONTRO DE DIRIGENTES DE AUTARQUIAS DE ENSINO SUPERIOR, 1980. p. 77

12) Id. *Ibid.*, p. 81

ra); os recursos alocados no ensino superior não seriam insuficientes, porém mal empregados (Roberto Campos); o principal problema da universidade brasileira residiria em sua dependência administrativo-financeira do Estado (Rudolph Atcon).

Pois bem, a partir desses pressupostos é fácil prever os possíveis desdobramentos. Primeiro, não se trata de aumentar a receita da educação e sim racionalizá-la, corrigindo os desperdícios. Segundo, a universidade, sendo inerte por natureza, necessita da intervenção governamental, via MEC/CFE, para ajustar-se ao sistema. Terceiro, as reformas devem viabilizar a independência financeira e administrativa da universidade, nos moldes de uma empresa privada. Como resultado dessas medidas ter-se-ia uma universidade modernizada, ajustada, produtiva, sem acarretar ônus para o poder público.

Entre uma e outra tendência, o CRUB ficou com a segunda, passando a ser o escudeiro da política educacional do Governo até bem pouco tempo, quando começa a alinhar algumas idéias para uma universidade mais autônoma e comprometida com a realidade nacional, como se pode observar no documento oriundo do encontro dos Reitores em Campinas, em 1983. O alinhamento do CRUB à política governamental vem desde a sua criação, quando Atcon sugeriu que um Conselho de Reitores seria mais independente do que uma Associação Brasileira de Universidades. Aí estava uma armadilha que iria isolar o CRUB de suas bases universitárias. Com efeito, a escolha e a nomeação de reitores é feita pelo Governo: trata-se, pois, de um cargo de confiança. Entre a comunidade acadêmica, que não o escolheu, e o Governo que o nomeou, o reitor tende, via de regra, a colocar-se do lado deste, ainda que isto fira os legítimos interesses da universidade em seu conjunto.

Desse fato decorre uma certa confusão entre autonomia da universidade e autonomia do Reitor. Daí a ênfase conferida à autonomia administrativo-financeira, em prejuízo de outras dimensões da autonomia e liberdades acadêmicas. Com efeito, a administração financeira está afeta ao Reitor e aos colegiados, compostos por membros da confiança do Reitor. Deste modo, o Reitor goza de grande autonomia em relação às bases e cultiva a fidelidade em relação ao Governo que lhe delegou o poder e que repassa os recursos. A explicitação desses mal-entendidos é o início do caminho, rumo a uma autonomia ampla, efetiva e compartilhada por toda a comunidade universitária.

A autonomia que se vislumbra — como pressuposto para que a universidade realize um trabalho socialmente relevante e conseqüente — não é, pois, a autonomia formal, induzida e limitada, mas a autonomia efetiva, construída com a participação da comunidade universitária e que contemple não apenas os aspectos financeiro-administrativos, mas a liberdade de pensar, de criar, de investigar (até mesmo de errar) e de relacionar-se com todos os grupos da sociedade.

A autonomia que se busca não é aquela que conduz ao corporativismo, à acomodação, à irresponsabilidade, mas aquela que possibilita a livre circulação de idéias e o debate franco e aberto no interior da universidade; a autonomia que permite à universidade abrir-se e relacionar-se solidariamente com as suas congêneres; a autonomia que proporcio-

na a auto-afirmação da universidade como instituição social, que ela é, tendo como horizonte o compromisso — não com este ou aquele grupo social, não com esta ou aquela facção política — mas com o conjunto da sociedade civil que, de fato, a mantém.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — ATCON, R. P. *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*. Rio de Janeiro, DESU/MEC, 1966.
- 2 — CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Política de ensino superior para uma estratégia de mudança. *Educação Brasileira*, Brasília, 1 (3): 13-34, maio/jun. 1979.
- 3 — ENCONTRO DE DIRIGENTES DE AUTARQUIAS DE ENSINO SUPERIOR. Porto Alegre, set. 1978. A autonomia universitária como principal dimensão da crise institucional da universidade brasileira. In: MARTINS, Geraldo Moisés & NICOLATO, Maria Auxiliadora, org. *Autonomia da universidade brasileira; vicissitudes e perspectivas*. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1980. p. 75-86. (Estudos e debates, 3).
- 4 — FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade & poder; análise crítica / fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro, Achiamé, 1980.
- 5 — FREITAG, Bárbara. A política educacional ao nível da legislação. In: ———. *Escola, estado e sociedade*. São Paulo, Moraes, 1980. p. 78-96.
- 6 — REZENDE, Antonio Muniz de. Saber e poder na universidade; o problema da escolha e da competência dos dirigentes. In: MARTINS, Geraldo Moisés & NICOLATO, Maria Auxiliadora, org. *Autonomia da universidade brasileira; vicissitudes e perspectivas*. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1980. p. 196-7. (Estudos e debates, 3).
- 7 — SUCUPIRA, Newton. Amplitude e limites da autonomia universitária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, 37 (85): 74-83, jan./mar. 1962.
- 8 — ———. A reestruturação das universidades federais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, 50 (111): 83-95, jul./set. 1968.
- 9 — TOURAINE, Alain. O silêncio da universidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, 60 (133): 22-30, jan./mar. 1974.