

LUIZ ANTÔNIO CUNHA\*

## AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: TEORIA E PRÁTICA\*\*

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, vou tentar enfocar 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. Em seguida, concentro minha atenção sobre a questão da autonomia universitária no Brasil.

### AUTONOMIA, ONTEM E HOJE

Tratar da universidade é focalizar uma instituição antiga, de quase um milênio de idade, 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 de docentes e estudantes, sem prédios próprios e praticamente desprovida de orçamento; tornou-se uma instituição

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

\*\* Texto preparado para o 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.

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 Le Goff, é 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.

## 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 ser senhora do 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 universidade 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<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Goff afirma que o século XIII foi o século das universidades porque foi o século das corporações.

Entre as autoridades locais da Igreja e o papado, 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 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.

## ESTADO

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<sup>2</sup>. Nos séculos XIV e XV, a maioria das universidades foram criadas pelos príncipes, em função da 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.

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, ao fim da 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:

---

<sup>2</sup> Como exemplo das primeiras, 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.

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” (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: 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 novas.

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 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: 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 dos subsídios, 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 no apoio à condenação de Joana D'Arc, em quem viam uma feiticeira, que arrastava as almas para a perdição, desinteressados de seu papel político na organização da luta contra a ocupação inglesa<sup>3</sup>. Se o nacionalismo não esteve presente nessa atuação da Universidade de Paris, ele predominou na de Praga. Com efeito, a Universidade de Praga 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 sua preferência nos empregos, propiciou aos mestres e estudantes tchecos a tomada de uma posição nacionalista, que convergiu no protagonismo de João Hus, ao fazer uma ligação entre o meio universitário e os meios populares<sup>4</sup>.

A participação política de mestres e de estudantes, no século XX, fez da universidade mais um espaço de expressão de conflitos sociais, do que a América Latina fornece exemplos numerosos e longevos. 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.

Cumprido, no entanto, chamar a atenção para a atuação 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 paí-

---

3 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".

4 No que diz respeito à universidade, os conflitos levaram os tchecos ao poder da instituição e os alemães a migrarem para fundar a Universidade de Leipzig.

ses 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 de suas 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 aumenta-las), empurravam as universidades para aumentar 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 empresas 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 fundador, permanece como um elemento chave na identidade universitária. Dois documentos recentes marcaram bem essa posição.

A Magna Charta Universitatum<sup>5</sup>, editada em setembro de 1988, por ocasião do nono centenário da Universidade de Bolonha, declarou

---

<sup>5</sup> Embora elaborada por reitores das universidades européias, a Carta foi subscrita por mais de 400 reitores de universidades de todo o mundo.

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), a Associação Internacional das Universidades propôs, por ocasião da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, da UNESCO, 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 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) (Tight em Clark e Neave, 1992: 1.384, Vol. 2). A razão de ser de ambos os princípios está na obrigação das universidades de transmitirem o saber e de fazer progredir os conhecimentos, herança comum da humanidade.

O princípio da liberdade acadêmica foi definido como a liberdade 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 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 pesqui-

sa, 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 (Tight em Clark e Neave, 1992).

O princípio da liberdade acadêmica concerne a cada um dos professores, pesquisadores e estudantes; à 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, as universidades a responsabilidade das universidades se expressa pelo dever que cada instituição tem 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 a uma 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.

#### 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: 89).

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: 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 esse 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 almejados e possuídos por todos (Bourdieu, 1974: 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, a 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 metafórica 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. Elas participam de pelo menos quatro campos<sup>6</sup>. Vamos a eles.

- 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 no campo educacional.

- 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 de elevação de requisitos educacionais, seus órgãos de controle corporativo, seus sindicatos. 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.

---

<sup>6</sup> É possível que, em certos países, as universidades constituam um campo. Como, em outros, isso não acontece, parece-me que, mesmo nesses países, valeria a pena considerar as universidades como *também* participantes necessários dos campos que serão indicados em seguida.

- Campo da pesquisa

Embora a universidade desenvolva a pesquisa científica, tecnológica e cultural, chegando a ser essa função estabelecida como condição de recebimento 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 valor material e simbólico de seus produtos.

- 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.

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 uma dupla polarização de suas atividades principais.

A hipótese da participação da universidade em quatro 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, a 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 na franqueza institucional da universidade, em sua tendência à desagregação, o que pode facilitar a atuação, no seu interior, de agentes do campo político-partidário. Ou, então, a presença precoce desse campo na conformação da universidade pode dificultar sua integração institucional.

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

## AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL

No último item deste texto, vou apresentar algumas indicações sobre a questão da autonomia universitária no Brasil, adiantando que ela adquiriu contornos bem distintos de outros países latino-americanos, ao menos nos discursos de auto-representação. Em seguida, vou abordar a questão da avaliação, como se apresenta, hoje, no país.

Uma das peculiaridades da estrutura educacional brasileira é a incongruência entre a instituição universitária e seu atributo exclusivo, a autonomia. No Brasil, encontram-se 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 deveria lhes ser essencial.

A primeira vez que o termo autonomia apareceu no cenário do ensino superior brasileiro foi em 1911, no bojo de um movimento de contenção da expansão das inscrições nas 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 se previssem uma série de condições de funcionamento para essas instituições, 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 que dispusessem de recursos próprios suficientes para prescindir do subsídio governamental estariam, automaticamente, desobrigadas de toda fiscalização ou dependência governamental, mediata ou imediata.

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 consequência, 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, sobrevivente até nossos dias. 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 criava a Universidade do Rio de Janeiro. 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 federal. 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, nomeado pelo Presidente da República.

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

O *Estatuto* estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não universitárias. Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito; Medicina; Engenharia; Educação, Ciências e Letras). Cada faculdade seria dirigida por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos livre-docentes em exercício de catedrático 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. Nas universidades privadas, a forma de escolha do reitor seria estabelecida internamente. Processo análogo estava previsto para a escolha dos diretores das faculdades integrantes de cada universidade.

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 existentes ou dos 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 bastante grande. 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, que encaminhou 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 sua 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, com uma “autonomia relativa” (ou seja, limitada), o Ministério estaria exercendo uma grande função educativa sobre o espírito universitário, que com o tempo viria a adquirir a experiência e o critério indispensáveis para uma autonomia mais ampla, fosse no terreno administrativo, fosse no didático.

A prática conduziu, sem dúvida, a uma direção oposta. Em vez de ampliar as competências das universidades, o governo as restringiu. A razão se encontra no controle a que se buscou submeter as universidades, no contexto de radicalização política e ideológica dos anos 1930.

Durante a República Populista (1945-1964), 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 da duplicação desse processo, 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, o protagonismo da União Nacional dos Estudantes levou à realização de três seminários nacionais sobre a reforma universitária, em 1961, 1962 e 1963. 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.

Ns *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

estudiantis era a de que ela consistia em 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 autonomia universitária. Temiam que fosse mal utilizada na contratação de professores e funcionários, no uso dos recursos, na aplicação de penalidades e, inclusive, para aumentar as barreiras que dificultavam o acesso de estudantes de origem popular.

Enquanto reivindicavam 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<sup>7</sup>, e a eleição por voto dos reitores, não mais cabendo ao Presidente da República nomeá-los. Apesar de intensa movimentação política (inclusive a primeira greve nacional de estudantes), não se logrou a representação pretendida, permanecendo as universidades com a competência para definir, em seus estatutos, o número de representantes nos órgãos colegiados.

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.

Enquanto as instituições privadas de ensino superior recebiam incentivos financeiros de toda a ordem, as universidades públicas eram 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 com processo penal e demissão. No início de 1969, o decreto-lei 477 previa a demissão de professores e funcionários, e a expulsão de estudantes, 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 também utilizada 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

---

7 Como o conselho universitário era formado, basicamente, pelos diretores das unidades e de um representante de cada uma das respectivas congregações, os estudantes pretendiam ter um representante de cada faculdade, escola e instituto. Em conseqüência, 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.

em suas estruturas. Essas mudanças, 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 suspendiam as garantias legais do caráter vitalício 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.

Segundo a Lei da Reforma Universitária, o mecanismo de cooptação para a escolha de dirigentes, em vigor desde o *Estatuto* de 1931, foi alterado, com prejuízo para a autonomia das instituições. A elaboração da lista de nomes de candidatos a reitor, para posterior escolha pelo Presidente da República, já não seria atribuição do Conselho Universitário unicamente, mas, sim, deste em conjunto com outros conselhos da universidade –de ensino, pesquisa, extensão, de curadores. Neste havia um representante do Ministério da Educação e prevaleciam, no conjunto, os membros nomeados pelo próprio reitor. As listas de candidatos a reitor já não teriam três nomes, mas seis, de modo a aumentar em muito a probabilidade de inclusão de pessoas de confiança do regime militar.

Se a década de 1970 assistiu, no Brasil, à desmobilização do movimento estudantil, assistiu, também, ao nascimento do movimento de professores, que resultou na criação do Sindicato Nacional de Docentes do Ensino Superior-ANDES. Esse movimento docente consolidou-se nas universidades públicas e teve dificuldades de se desenvolver nas universidades privadas e nas faculdades isoladas. Até o momento, o sindicato docente detém sua hegemonia com base nas universidades federais, nas quais a carreira e a remuneração dos docentes são únicas, definidas por legislação própria. Os funcionários técnico-administrativos, por sua vez, criaram uma federação de sindicatos locais, na qual os das universidades federais detêm a hegemonia, pela mesma razão.

As vicissitudes da conjuntura política do país, mais do que o contexto propriamente universitário, levaram os sindicatos de docentes e de funcionários, assim como a UNE, a darem especial importância à eleição dos dirigentes universitários pelo voto direto – a um aspecto da autonomia processual, portanto.



À medida que o último governo militar foi se desintegrando pelo avanço das conquistas democráticas, várias universidades estabeleceram situações de compromisso entre essas demandas de eleição direta e paritária dos dirigentes e os dispositivos legais que previam a cooptação<sup>8</sup>. A demanda de eleição direta dos dirigentes universitários estendeu-se para a mudança na composição dos órgãos colegiados das universidades, de modo a fazê-la paritária.

Mas, a projeção da composição política (para)sindical sobre a gestão das universidades públicas não se faz sem resistências. Assim, é possível dizer que há uma luta entre o poder acadêmico e o poder sindical, que se manifesta com mais intensidade por ocasião da escolha dos dirigentes, sobretudo dos reitores (Cunha, 2003).

Os poderes em confronto são organizados por lógicas distintas.

O poder acadêmico é “orientado pelo topo”. Ele se assenta em coalizões de grupos institucionalizados de interesse específico, de natureza disciplinar ou profissional, sem sintonia sindical. Ele privilegia a representação dos docentes-pesquisadores de mais elevada qualificação nos órgãos colegiados e, em certas universidades de mais elevado padrão no ensino e na pesquisa, restringe a ocupação dos cargos diretivos aos que estão no topo da carreira. Essa orientação pelo alto é consistente com o mecanismo de julgamento de projetos de pesquisa, no interior da universidade e no âmbito dos órgãos de fomento, por comitês formados por docentes-pesquisadores escolhidos pelos pares, mas dentro de critérios estritos de distinção acadêmica. O mesmo se dá com a composição das bancas de concurso para a admissão de novos docentes-pesquisadores.

Já o poder sindical é “orientado pela base”. Pelo menos em seu propósito trabalhista original, o sindicato privilegia o que há de comum a todos os seus membros, isto é, o fato de terem igual relação de trabalho com a instituição. Para levar em conta o que há de comum a todos os empregados, o sindicato só pode considerar o que concerne a todos, logo tem de se pautar pelos interesses e pela consciência possível dos filiados menos posicionados na estrutura da universidade. A igualdade, em oposição ao mérito, é o termo chave em sua plataforma.

Ambas as lógicas têm sido objeto de apodos pejorativos. A organização do poder acadêmico é chamada de “elitista”, enquanto que a lógica do poder sindical, de expressão do “baixo clero” (no caso dos docentes). Em termos ideal-típicos, o poder acadêmico não conflita com

---

<sup>8</sup> Uma fórmula bastante utilizada foi a da “consulta à comunidade universitária”, processo pelo qual os colegiados superiores endossam as listas dos nomes dos candidatos mais votados para o cargo de reitor. Docentes, funcionários e estudantes têm seus votos poderados, de modo que cada uma dessas categorias tenha um terço do total.

o poder sindical, são apenas diferentes. Mas, quando o poder sindical extravasa sua atuação e entra no âmbito dos órgãos colegiados das universidades, em disputa por ampliação do exercício do poder político, o conflito é inevitável.

A disputa entre esses dois poderes será, provavelmente, arbitrada pelo Governo Federal, que dirige a elaboração de um projeto de lei de reforma da educação superior, a que se chama “lei da reforma universitária”, numa confusão da universidade institucional existente no topo do campo educacional. Ao que parece, a iniciativa governamental é no sentido de eliminar o critério de cooptação na escolha dos dirigentes universitários e deixar que os critérios de sua eleição sejam definidos no âmbito de cada instituição. Essa posição, de aparente respeito à autonomia universitária, coincide, exatamente, com a demanda do aparato sindical, pois transfere para o interior de cada universidade as lutas pela hegemonia, fragmentando eventuais resistências do poder acadêmico que, no plano nacional, poderia mobilizar organizações de peso político e profissional.

Portanto, num sentido ou noutro, as decisões de peso em matéria do controle político e ideológico das universidades públicas brasileiras estão sendo tomadas fora do âmbito universitário, situação propiciada pelo incipiente desenvolvimento de seu próprio *ethos*.

## BIBLIOGRAFIA

- Bourdieu, P. 1974 *A economia das trocas simbólicas* (São Paulo: Perspectiva).
- Bourdieu, P. 1983 *Questões de sociologia* (Rio de Janeiro: Marco Zero).
- Bourdieu, P. 1984 *Homo Academicus* (Paris: Minuit).
- Bourdieu, P. 1989 *Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps* (Paris: Minuit).
- Brito, A. X. de 2002 “Rei morto, rei posto? As lutas pela sucessão de Pierre Bourdieu no campo acadêmico francês” em *Revista Brasileira de Educação* (São Paulo) N° 19, janeiro-abril.
- Clark, B. R. 1983 *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective* (Los Angeles: University of California Press).
- Clark, B. R. e Neave, G. (orgs.) 1992 *The Encyclopedia of Higher Education* (Oxford: Pergamon).
- Coelho, M. F. P. 1998 “As polêmicas visões da autonomia universitária” em *Avaliação* (Campinas) Vol. 3, N° 3, setembro.
- Cunha, L. A. 1982 *A universidade crítica: o ensino superior na República Populista* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).

- Cunha, L. A. 1985 *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).
- Cunha, L. A. 1988 *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).
- Cunha, L. A. 2000 “Ensino superior e universidade no Brasil” em Teixeira Lopes, Eliane Marta et al. *500 anos de educação no Brasil* (Belo Horizonte: Autêntica).
- Cunha, L. A. 2002 “A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída” em Trindade, Hélgio e Blanquer, Jean-Michel (orgs.) *Os desafios da educação na América Latina* (Petrópolis: Vozes).
- Cunha, L. A. 2003 “Luta política nas universidades federais: poder sindical versus poder acadêmico” em *Avaliação. Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior* (Campinas) Vol. 8, N° 3, setembro.
- Figueiredo-Cowen, M. de 2002 “Latin American Universities, Academic Freedom and Autonomy: a long-term myth?” em *Comparative Education* (Londres) Vol. 38, N° 4.
- Kourganoff, W. 1990 *A face oculta da universidade* (São Paulo: UNESP).
- Le Goff, J. 1988 *Os intelectuais na Idade Média* (São Paulo: Brasiliense).
- Pinto, L. 2000 *Pierre Bourdieu e a Teoria do Mundo Social* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Trindade, H. 1999 *Universidade em ruínas na república dos professores* (Petrópolis: Vozes).
- Velloso, J. R. 1991 *Universidade pública. Política, desempenho, perspectivas* (Campinas: Papirus).
- Verger, J. 1990 *As universidades na Idade Média* (São Paulo: UNESP).
- Weber, M. 1989 *Sobre a universidade* (São Paulo: Cortez).

