

FEV
200
FACTO

UM ESTUDO SOBRE A AUTONOMIA DA UNIVERSIDADE
BRASILEIRA

UM ESTUDO SOBRE A AUTONOMIA DA UNIVERSIDADE
BRASILEIRA

José Paulino da Silva

Tese submetida como requisito parcial
para a obtenção do grau de mestre em
Educação.

Durmeval Trigueiro Mendes
(Orientador)

Rio de Janeiro
Fundação Getúlio Vargas
Instituto de Estudos Avançados em Educação
Departamento de Filosofia da Educação

1978

S U M Á R I O

	P
<u>APRESENTAÇÃO</u>	V
<u>SINOPSE</u>	VI
<u>SYNOPSIS</u>	VIII
I - <u>INTRODUÇÃO</u>	2
II - <u>UNIVERSIDADE E SOCIEDADE</u>	10
2.1. - Função Social da Educação	10
2.2. - Universidade	15
2.2.1 - O saber e sua multiplicidade	18
2.2.1.1 - Formação do homem culto	20
2.2.1.2 - A pesquisa	22
2.2.1.3 - A extensão	24
2.2.2 - O estudo da autonomia universitária	25
III- <u>A UNIVERSIDADE BRASILEIRA</u>	28
3.1. - A Literatura sobre a Universidade Brasileira	28
3.1.1 - A Literatura extra-oficial	29
3.1.2 - A Literatura Oficial	30
3.2. - Corpo Docente	30
3.2.1 - Nível de Qualificação	30
3.2.2 - Regime de Trabalho	33
3.3. - Formas de Administração	35
3.3.1 - A Universidade como autarquia de regime especial ..	37
3.3.2 - A Universidade como Fundação	40
3.4. - Outra Alternativa	42
IV - <u>A QUESTÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA</u>	45
4.1. - Autonomia Universitária não é apenas uma questão jurídica	45
4.2. - A Autonomia é uma condição imprescindível para a vida de uma Universidade	47
4.2.1 - A existência interna da autonomia	48
4.2.2 - A exigência externa da autonomia	49

V - <u>A AUTONOMIA DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA</u>	52
5.1. - O Nível Legal - autonomia expressa nos textos oficiais	52
5.1.1 - A evolução do ensino superior e as primeiras exigências da autonomia	52
5.1.2 - As especificações de autonomia na Lei de Diretrizes e Bases	54
5.1.2.1 - Autonomia Didática	54
5.1.2.2 - A Autonomia Administrativa	55
5.1.2.3 - A Autonomia Financeira	56
5.1.2.4 - A Autonomia Disciplinar	57
5.2. - A Autonomia ao Nível da Percepção dos Autores	57
5.2.1 - Estudos sobre Autonomia da Universidade Brasileira	58
5.2.1.1 - A Autonomia Universitária (no estrangeiro e no Brasil)	58
5.2.1.2 - A Universidade e a Liberdade Humana	60
5.2.1.3 - O Governo da Universidade	63
5.2.1.4 - Amplitude e Limites da Autonomia Universitária	64
5.2.1.5 - Autonomia das Universidades Federais	66
5.2.1.6 - O Crescimento Autônomo da Universidade	68
5.3. - A Autonomia a Nível dos Fatos	70
VI - <u>CONCLUSÕES</u>	75
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	81

SINOPSE

A autonomia da Universidade brasileira como tema de estudo, exigiu que estabelecéssemos previamente algumas questões no tocante à relação entre Universidade e Sociedade e sobre alguns tópicos da Universidade brasileira que consideramos mais relacionados à questão da autonomia.

A autonomia universitária, além de se prestar para abordagens sob o ponto de vista jurídico, didático-científico, econômico-financeiro e administrativo, é uma questão de natureza filosófica por estar direta e indiretamente ligada à liberdade humana. E por isso, exige condições objetivas para a sua efetivação.

A partir desta perspectiva, desenvolvemos o trabalho dentro das seguintes etapas:

1. Procuramos lembrar que a autonomia universitária geralmente está relacionada a outras facetas da vida universitária, mas que não pode ser restringida às mesmas, e sim estendida à Universidade como um todo (I).
2. A autonomia universitária, está relacionada a uma questão mais ampla: o papel da Universidade na Sociedade. Para melhor compreender este aspecto destacamos a função social da Educação e a concepção da Universidade como uma Instituição que transcende a simples finalidade da formação profissional (II).
3. Aludimos a alguns aspectos da Universidade brasileira que de certo modo afetam sua autonomia. Em especial, nos referimos ao nível de qualificação do seu corpo docente e ao seu regime jurídico e administrativo (III).

4. A autonomia universitária foi em seguida situada não apenas como uma questão jurídica, mas como algo imprescindível para a vida de uma Universidade (IV).
5. Tendo em vista as questões anteriormente abordadas, a autonomia da Universidade brasileira foi considerada nos três níveis comumente manifestos: o nível legal, o da percepção dos autores e o de fato (V).
6. Os níveis legal e o da percepção dos autores, de certo modo, expressam o grau de autonomia que a Universidade brasileira pretende atingir ou em parte atingiu. O nível de fato ao mais das vezes tem expresso uma contradição entre ele e os níveis anteriores. Esta contradição nem sempre declarada, transforma gradativamente a autonomia da Universidade brasileira em uma área sujeita a certa ambiguidade.
7. A saída deste impasse para a Universidade está relacionada à sua estruturação como Força do Saber (VI).

5. Ayant en vue les questions antérieurement abordées, l'autonomie de l'Université brésilienne a été considérée sous ses trois niveaux normalement envisagés: le niveau légal, celui de la perception des auteurs et celui "de facto" (V).
6. Les niveaux légal et celui de la perception des auteurs d'une certaine façon montrent le degré d'autonomie que l'Université brésilienne prétend atteindre ou, en partie, a déjà atteint. Le niveau "de facto" a très souvent montré une contradiction entre lui et les niveaux antérieurs. Cette contradiction, pas toujours mise en lumière, transforme peu à peu l'autonomie de l'Université brésilienne dans une matière qui peut être ambiguë. Pour se libérer de cet impasse l'Université doit s'imposer comme force du Savoir. (VI).

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

01. INTRODUÇÃO

A Universidade, desde suas origens até nossos dias, tem sido objeto de estudos: quer em seus aspectos históricos (origem e concepções), quer em seus aspectos estruturais ou ainda quanto à sua atuação nos diversos tipos de sociedade.

Este trabalho se propõe a estudar uma das características que sempre faz parte da natureza de qualquer Universidade: sua autonomia. Esta prerrogativa não apenas tem sido reconhecida como necessária para a atuação de uma Universidade na história de cada sociedade, como também é considerada o sinal mais preciso da presença da "idéia" de Universidade em uma Instituição de Ensino Superior.

Embora se apregoe tal prerrogativa, constata-se um descompasso entre o nível das intenções e o nível dos fatos. A limitação da autonomia da Universidade explica-se pelo fato desta estar ligada ao Estado, o qual, direta ou indiretamente, não deixa de interferir num ou noutro setor da Universidade, sobretudo naqueles mais característicos e significativos, como por exemplo a pesquisa.

O reconhecimento da importância da autonomia, para a vida de cada Universidade, é um ponto pacífico entre os autores que têm se dedicado ao estudo da Universidade como Instituição que tem u'a missão social. Ao longo deste trabalho procuraremos ressaltar seus argumentos, ao mesmo tempo em que buscaremos elucidar os aspectos a que se relaciona a autonomia de uma Universidade.

Na verdade, o que interessará a cada Universidade, não é tanto o lado conceitual ou as conotações que o termo autonomia pode assumir para o legislador, o administrador, para o político-educacional, ou mesmo para os corpos docente e discente, - mas o seu aspecto factual e representativo. Ou seja, o que significa para uma Universidade ser-lhe reconhecido o princípio de autonomia na legislação que a rege, e a nível operacional este princípio ser-lhe tolhido?

A autonomia universitária como qualquer realidade decorrente da prática humana, só poderá adquirir consistência a partir da dinâmica dos fatos. Os fatos por sua vez têm suas explicações à luz de intenções, apesar de algumas vezes haver contradição entre aqueles e esta.

Um pressuposto que nos acompanhará nos permeios deste estudo, será o de que os fatos relacionados com a natureza das Instituições de Ensino Superior, na maioria das vezes, emanam de uma vontade cujo centro de decisão nem sempre é a própria Instituição, mas outra "instância de poder".¹

Se verificarmos a evolução das universidades, a partir de suas origens medievais até a época atual, podemos facilmente detectar esta relação de dependência evidenciada, ora através do poder eclesiástico, ora através do poder estatal ou poder de grupos particulares.²

Entretanto a existência das Universidades em diferentes contextos tem sido também caracterizada por uma permanente busca de formas de governo que melhor caracterizem sua autonomia. Resta-nos analisar, preliminarmente, uma questão que consideramos importante para o desenvolvimento de nosso estudo sobre a autonomia da Universidade brasileira: - considerando o papel de uma Universidade em qualquer contexto que ela esteja implantada, o que mais se relaciona com seu maior ou menor grau de autonomia?

- 1 - Este fenômeno está relacionado com a situação de dependência da Educação a outras instâncias da sociedade. Teremos ocasião de explicitar este aspecto ao longo do trabalho. Lembramos a propósito deste problema, as análises do professor Durmeval Trigueiro Mendes em seus artigos: 'Expansão do Ensino Superior in Rev. Bras. de Estudos pedagógicos nº 108 - O Governo da Universidade in Documenta nº 64 CFE/MEC-Rio-dezembro- 1966 e o trabalho de Manfredo Berger: Educação e Dependência. Editora Difel/URGS Livraria Francisco Alves - Rio - 1977.
- 2 - Cfr. Alencar, Heron de, L'Université, pour quoi faire? ' in Rev. Developpement et civilisation nº 39-49 mar.juin.' 1970 p 169.

Esta questão preliminar leva-nos à primeira parte de nosso trabalho. Acreditamos que a compreensão mais exaustiva da autonomia universitária supõe uma explicação de como entendemos o papel de uma Universidade em relação à situação social concreta.

Os autores Francisco V. Kramer e Jorge A. Bustamonte, ao analisarem de modo comparativo a legislação universitária latino-americana, consideram que o próprio conceito de autonomia universitária sofre conotações diferentes de um país para outro e está relacionado com o papel que a universidade desempenha em relação à transformação das estruturas de sociedade. Afirmam que "les universidades en más de un sentido reflejan la realidad economica, social y cultural de la sociedad en que funciona. En efecto, la estructura de la Universidad y su grado de autonomía no pueden enjuiciarse sin que se tengan en cuenta la estructura de la sociedad en las que tienen sus raíces. A elle entonces obedece que la exigencia por definir con precision los alcances de la autonomia universitária se torne en muchos países un problema nacional". Mais adiante completa: "la autonomia universitária no es, por conseguinte la misma en todos los países. Las variaciones que se reflejan en las leyes y en la jerarquia legal que se acuerda al elevarla en algunos países a garantia constitucional, son testemio evidente del grado de dificultad o problema que engendra la libertad academica, el autogobierno universitario y la facultad de las universidades de dictarse su proprio ordenamiento"³. Por outro lado devemos destacar a importância da liberdade política e cultural para o exercício democrático e solidário da liberdade acadêmica.

Não é apenas nesta dimensão mais ampla que pretendemos estudar o tema da autonomia universitária. Gostaríamos que as reflexões e as idéias suscitadas neste trabalho possam, co-

3 - KRAMER, F. Villagran e BUSTAMONTE, J. Agustin - Legislacion Universitária Latino Americana (análisis comparativo). Union de Universidades de America Latina, Edt. Universidad Nacional Autónoma de México - México 1967 p. 67/68,

mo consequência, prestar um serviço à Universidade Brasileira, isto é, que possam ajudá-lo a conservar e manter aceso o princípio da autonomia, ou se for o caso, conquistá-lo gradativamente nos níveis de interações nos quais sua estrutura é comumente afetada.⁴

Na verdade, trata-se de uma aspiração o fato de colocar a questão da autonomia universitária como objeto de estudo que não perca de perspectiva o seu enraizamento na realidade.

Trigueiro Mendes lembra muito oportunamente que a "Universidade não é uma lei, é uma práxis. Só a experiência, entregue ao seu dinamismo e confiante em si mesma poderia produzir a performance da Universidade brasileira".⁵

O professor - que no dia a dia, através do contato com o aluno e a comunidade na qual a Universidade desenvolve sua atividade, tem como ponto de partida os conteúdos de suas disciplinas e ou matérias de ensino - pode restringir a questão da autonomia universitária ao aspecto meramente didático e intelectual. Inclusive o fato de colocar este assunto como temática significativa, relacionando-o à sua atividade, poderá depender de outros fatores, quer pertinentes à área de ensino, quer ligados à própria maneira de conceber a função da docência, da própria Educação, da Sociedade; enfim, muito dependerá de sua "cosmovisão" e da filosofia que elegeu em torno do próprio ser humano.⁶

⁴Referimo-nos à comunidade acadêmica sobretudo ao docente em sua sala de aula ou laboratório - ao administrador em seus postos de decisões desde a chefia de um Departamento à Gestão de uma Reitoria e ao legislador em seus colegiados universitários e ao poder de decisão a nível de conselhos do sistema federal de ensino, e aos alunos.

⁵TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - O Governo da Universidade, in Documenta nº 64 CFE/MEC - Rio - dezembro 1966 p. 74-98.

⁶Cfr. Bordenave, Juan Diaz - O Aperfeiçoamento Pedagógico dos professores universitários: um desafio nacional. Texto mimeografado. Onde referindo-se à sua experiência de trabalho com professores da região andina e na região sul da América Latina diz: "Cheguei à conclusão de que a metodologia seguida pelo professor reflete sobretudo u'a mentalidade, um sistema de crenças e valores, que se diria uma "cosmovisão". Uma parte importante dessa cosmovisão é o conceito que se tem do homem e

O outro campo de atuação da vida universitária em que a autonomia pode ser percebida é o da administração superior da Universidade.⁷ Esta, sem dúvida, se constitui em um ponto intermediário entre as decisões do Ministério da Educação, do Conselho Federal de Educação e o governo da Universidade.

Creemos que é no nível administrativo onde se evidencia o maior índice da dificuldade entre o governo da Universidade e a fonte mantenedora, independentemente do regime jurídico de cada Universidade, seja esta Federal, Estadual, Municipal ou particular, uma vez que não existe diferença substancial entre estas formas de manutenção.

Neste sentido entra em jogo a figura do Reitor que na qualidade de peça mestra da Organização universitária, normalmente se configura mais como uma mão-de-obra burocrática do que como um elemento dotado de autonomia mental.

Aliás, o grupo de trabalho da reforma universitária reconhece esta real dificuldade quando afirma: "O problema crucial da administração universitária, na ordem federal, é conferir-lhe plasticidade e dotá-la de mecanismos flexíveis que liberem a instituição dos costumeiros entraves da burocracia interna e sobretudo, do excessivo controle dos órgãos governamentais".⁸ Apesar deste propósito o controle através do Conselho Federal de Educação tem sido uma constante sobretudo nesta última década.

Há evidentemente uma área não muito limitada sobre a autonomia financeira da Universidade e a não apropriação dos recursos provenientes de fontes mantenedoras. Trigueiro Mendes, ao analisar as responsabilidades do governo universitário, chama atenção para a necessidade de procurar uma clarificação entre a política das Universidades e a política do governo, no tocante à

⁷ BRASIL, MEC/SUBIN/DAU/CRUB - O sistema Departamental na Universidade Brasileira. Tema 2. Análise macro-organizacional p.6-7.

⁸ BRASIL/MEC Reforma Universitária. Departamento de Apoio - Diretoria de Documentação e Divulgação - Brasília - DF - p. 23.

"verdadeira significação da autonomia financeira das Universidades; o mecanismo do orçamento-programa, com instrumento de política e não apenas de contabilidade".⁹

Um terceiro nível de interferência a que está relacionada a autonomia universitária, são os órgãos Superiores do Sistema Federal de Ensino. Estes limitam ora a autonomia didática, ora outros aspectos da autonomia universitária já aludidos.

Citemos apenas dois fatos distintos que revelam para a história das Universidades Brasileiras momentos de dependência no que diz respeito a uma ação mais criadora e mais livre - a) Sua quase total dependência das dotações orçamentárias das fontes mantenedoras (União-Estado-Município); b) o fato de seus Estatutos e Regimentos dependerem da deliberação e da aprovação de órgãos cuja fonte de decisão e de poder reside fora da própria Universidade.

Estes fatos provavelmente alimentam consigo atitudes ora conformistas ora escassas de imaginação, inclusive reforçam o risco de que o próprio conceito de autonomia seja deformado "entendida em grande parte como o direito de reivindicar os recursos públicos e de usá-los discricionariamente".¹⁰

Trata-se de um problema de natureza cultural, no tocante sobretudo à formação de espírito universitário por parte de grande número dos que foram constituindo a Universidade Brasileira.¹¹

⁹ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - op. cit. p. 17.

¹⁰ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Subsídio para uma reforma universitária no Brasil. O caso brasileiro. (ensaio) cópia mimeografada. DPFE 22/74 p. 2.

¹¹ Ver Trigueiro Mendes op. cit. p. 1 - 4 onde de modo pertinente são abordados algumas questões fundamentais para uma compreensão da amplitude da autonomia universitária sobretudo no que trata de sua identidade com a autocriação e a autodireção no sentido de criatividade.

"Destacar o significado da autonomia para a vida da própria Universidade ante a dinâmica da Sociedade Contemporânea", foi um dos objetivos a que nos propusemos quando formalizamos o plano que seria objeto deste nosso estudo. Nos daremos por gratificados se o alcançarmos ou se aqueles que apreciarem este trabalho de modo crítico, nos ajudarem a perseguí-lo.

CAPÍTULO II

UNIVERSIDADE E SOCIEDADE

02. UNIVERSIDADE E SOCIEDADE

Dissemos, anteriormente, que a compreensão mais exaustiva da autonomia universitária exigiria, de nossa parte, uma explicitação de como situamos a relação Universidade e Sociedade.

Sem termos a pretensão de penetrar com a profundidade e a extensão que um tema desta natureza exigiria, vamos levantar alguns tópicos que consideramos mais pertinentes à questão da autonomia.

2.1. Função Social da Educação

As considerações e estudos da relação entre Universidade e Sociedade fazem parte de uma temática mais abrangente: o problema da Educação e da Sociedade entendido numa perspectiva de compreensão da Realidade em que os homens se articulam em suas diversas práticas. A organização da sociedade primitiva de pendeu de um fator básico inscrito em toda dinâmica da vida: a própria sobrevivência, entretanto, a organização da sociedade a atual não pode ser reduzida apenas a este fator. Para garantir a sobrevivência se estabeleceu o trabalho como uma das dimensões essenciais da existência. Assim sendo, o trabalho determinou ' certo tipo de relações técnicas (com a natureza) e sociais (com os outros). Como decorrência da necessidade do trabalho para a sobrevivência do grupo humano surgem as relações sociais, cada vez mais caracterizadas e se estabelece uma determinada cultura. A transmissão desta cultura se torna o centro de gravitação e objetivo da educação. É fácil deduzir então que uma das funções da educação é ser instrumento de reprodução social, enquanto veicula e justifica determinada cultura. No caso, esta cultura não será nunca neutra, mas terá, isto sim, enorme carga ideológica: reprodução da cultura dominante em cada estágio de desenvolvimento da estrutura social.

No decurso da história a educação assumiu diferentes formas, sempre porém em consonância com as diferentes formações

sociais que por sua vez foram determinadas, em última instância, pelos diferentes modos de produção.

Segundo Samir Amin, a história registra cinco modos de produção distintos que existiram sucessivamente ou concomitantemente, porém existindo sempre um predominante: 1) modo de produção comunitária primitivo; 2) modo de produção tributário precoce e evoluído; 3) modo de produção escravista; 4) modo de produção mercantil simples; 5) modo de produção capitalista.¹ A cada modo de produção corresponde uma organização social e uma educação característica.

No âmago das discussões contemporâneas sobre Educação e Sociedade reside uma questão mais profunda que, sem dúvida, acompanha todo o movimento da espiral do conhecimento humano: tentativa de delimitar ou mesmo clarificar a concepção da Sociedade e de homem. Naturalmente que tal concepção se reporta da concepção do real, quer entendido como compartimentos (fatos isolados), quer entendida como "Totalidade".²

Esta discussão, por ser eminentemente teórica, tem uma incidência muito prática, porque diz respeito também à mudança e aos caminhos de mudança da realidade, bem como ao papel do homem como sujeito ante esta realidade.³

E é nesta perspectiva que as discussões e as experiências realizadas em termos de sistemas educacionais, em especial a partir dos contextos do terceiro mundo, - tem se colocado na busca de solução de questões sobretudo no sentido de procurar saber se a educação é capaz ou não de mudar ou de superar a situação em que se encontram os povos em seus estágios históricos.

¹ Cfr. AMIN, Samir - O desenvolvimento Desigual - Ensaio sobre as Formações Sociais do Capitalismo Periférico. Rio de Janeiro Ed. Forense, 1976.

² Totalidade no sentido colocado por Karel Kosik onde ele diz que Totalidade significa: Realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. (Karel Kosik - Dialética do Concreto) Edt. Paz e Terra. Rio, 1969 p. 35.

³ KAREL, K. op. cit. p. 43-44.

As teses suscitadas nesta área e a partir do contexto latino-americano tem convergido para temáticas como: Educação e dependência - desenvolvimento Social - mudança Social - libertação - modernização - conscientização - cultura autônoma e outros.

Sem dúvida que estas preocupações refletem um denominador comum: o quadro histórico e, mais precisamente, a situação sócio-econômica e cultural da sociedade latino-americana,⁴ assim como a preocupação, dos estudiosos do problema, em encontrar explicações e alternativas para estes grandes impasses, que na verdade, se entrelaçam em fatos e idéias, ora a nível pessoal, ora a nível Institucional.

Desta situação, que de certo modo é um reflexo do todo social numa parte, no caso, a Educação, decorrem três teses, que ao nosso ver, vem cada vez mais se clarificando quer a nível teórico-metodológico, quer a nível de processo:

- a) A educação é uma prática social ou seja, um fazer humano determinado, em um contexto humano determinado,⁵ cujos caracteres se estabelecem em três níveis:

⁴Muitos estudiosos do problema do desenvolvimento na América Latina, aceitam como tese que o subdesenvolvimento como fato social global é um sub-produto do desenvolvimento externo. Não é o nosso objetivo fazer aqui uma abordagem detalhada sobre a teoria da dependência. Achamos, entretanto, oportuno relembrar dois estudos que procuram situar a educação neste quadro geral da dependência: 1º Manfredo Berger - Educação e Dependência (coleção Corpo e Alma do Brasil) Edt. DIFEL co-edições URGs P. Alegre, 76; 2º Pedro Benjamim Garcia, Educação: Modernização ou Dependência? Edt. Francisco Alves, Rio, 1977. Merece atenção, também, o trabalho de Gustavo Gutierrez Teologia da libertação (Edt. Vozes Petrópolis 1975) onde o autor relaciona a idéia de salvação à de libertação, voltando sua preocupação para os aspectos históricos religiosos, políticos e sociais em que no momento se move o continente Latino-americano.

- Fernando H. Cardoso -e Enzo Falletto-Dependência e Desenvolvimento na América Latina (Ed. Zahar Rio 1970).
- Danilo Lima - Educação Igreja e Ideologia (Ed. Francisco Alves Rio 1978).
- Luiz Pereira - Ensino da Sociologia do Desenvolvimento (Ed. Pioneira - S. Paulo 1970).

⁵GUILHERME Garcia - educação como prática social. Polígrafo S.d. p. 40.

- a.1 - nível de propósito: enquanto ela (prática educativa) é feita deliberadamente na persecução de certos fins explícitos por meio de instituições especializadas;
 - a.2 - nível de reflexão: conjunto das práticas teóricas referidas ao educativo a nível de fato e/ou de propósito;
 - a.3 - nível de fato - analiticamente anterior e prévio. Anterior à reflexão sobre ele e à organização dele.
- b) A educação não é neutra, "sendo consciência crítica de uma realidade que leva a uma ação efetiva"⁶ pode passar de uma dimensão domesticadora para uma perspectiva libertadora,⁷ como função conscientizadora.⁸
- b.1 - "A educação não é de maneira nenhuma neutra, é sempre um ato político, não importa o nível em que ela se dê".⁹ Numa sociedade de classes o sistema educacional tem que ser multiplicador da ideologia dominante. Assume este papel tanto a educação formal como a educação assistemática, operacionalizada especialmente pelos Meios de Comunicação Social e pela "Opinião Pública".
- Trigueiro Mendes coloca de modo bem claro a Educação como uma questão de intenções, que, além da racionalidade científica e técnica, provém de um saber mais radical, o de valores que

⁶ FREIRE, Paulo citado por Evertt Reimer in A Escola está Morta, Livraria Francisco Alves p. 151.

⁷ Cremos ser esta a grande temática proposta pelo prof. Paulo Freire aos povos do 3º Mundo e mais pertinentemente ao continente Latino Americano.

⁸ FURTER, P. e FLORI, Ernani - Educacion Libertadora: Dimension Política, Ediciones Busqueda, Buenos Aires, 1975 p. 28-29.

⁹ FREIRE, Paulo - Paulo Freire: O Andarilho do Óbvio - Jornal VER-SUS nº 8. p. 34.

estrutura o ser e a cultura do homem dentro de um projeto existencial. A educação se apresenta, por natureza, como um projeto simultaneamente individual e social, filosófico e político. Isto vale a dizer que a análise educacional inclui, necessariamente, a análise política como se pode verificar, por exemplo, em todas as obras fundamentais nesse terreno, desde Platão até Rousseau e pensadores contemporâneos.¹⁰

b.2 - Havendo uma estruturação econômica determinada, o modo de produção de uma sociedade, o sistema educacional emerge desta situação. Ela emerge como um subsistema do sistema básico que é o econômico. Ou então, ela é uma super-estrutura condicionada e condicionante de uma infra-estrutura determinada.¹¹

b.3 - Esta relação entre educação e infra-estrutura não é porém um processo mecânico. Pode ser dialético. Há uma relação dialética entre a estrutura da sociedade em que a educação, enquanto subsistema, se constitui e a própria educação que se volta sobre as condições materiais que a constituíram.¹²

c) A educação permanente, se assumida não apenas como forma "ligada à atividade profissional mas a toda a praxis humana: cívica, social, cultural e política"¹³ pode ser um processo que melhor se adapte ao funcionamento da sociedade moderna e democrática.

¹⁰ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Pesquisa e Ensino no Mestrado da Educação, Rev. Bras. de Estudos Pedagógicos, nº 128, MEC/INEP, Out/Dez. 1972.

¹¹ FREIRE, Paulo - op. cit. p. 34.

¹² FREIRE, Paulo - Idem, Ibidem.

¹³ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Um novo mundo, uma nova educação, in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos nº 113 Rio de Janeiro, MEC/INEP, 1972.

- c.1 - a sociedade moderna no estágio "em que ajuda a cada um a ajudá-la" a partir do princípio 'de conversibilidade relativa dos mecanismos ' sociais ou da mútua solidariedade entre indivíduo e sociedade;
- c.2 - que reconheça a necessidade de banhar-se numa cultura incessantemente renovada, cuja riqueza e dinamismo venham a transcender os domínios da escolaridade.¹⁴

2.2. Universidade

A Universidade como tema de estudos, já o dissemos, tem ocupado, sob diversos aspectos, a atenção de um número considerável de estudiosos.¹⁵

Para fins de nosso trabalho, vamos adotar alguns aspectos que explicitem de nossa parte o que entendemos ou aceitamos por Universidade e suas principais funções.

2.2.1 Universidade é uma obra de cultura

Para melhor esclarecimento de nossa proposição, vamos aceitar o termo cultura na acepção que mais expressa a concepção de homem como sujeito capaz de transformação.

¹⁴TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - op. cit. p. 15-18.

¹⁵Nos referimos não apenas aos já chamados "clássicos" sobre o assunto - dentre eles: o Cardeal Newman "A idéia de uma Universidade"; "Origem e Progresso das Universidades"; Ortega y Gasset "Missão da Universidade"; Karl Jaspers "A idéia da Universidade" Rodolfo Mondolfo "Universidade: Passado e Presente"; Clark Kerr "Usos da Universidade" George Gusdorf "A universidade em questionamento" bem como aos inúmeros estudos já elaborados a partir da atuação das Universidades em determinados contextos. No caso brasileiro são bastante conhecidos sobretudo em âmbito de cursos superiores os trabalhos de educadores que têm elaborado colocações a partir de suas vivências com aspectos da realidade brasileira e a partir dos altos cargos que ocuparam no sistema educacional da Federação - dentre outros - Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, Durmeval Trigueiro Mendes - Fernando de Azevedo - Henrique de Lima Vaz - Florestan Fernandes - Newton Sucupira.

Cultura: a) "resulta da presença do homem como sujeito que compreende, transforma e significa. É um processo social e histórico, constituído pelas relações de conhecimento e transformação de homem com a natureza e pelas relações de reconhecimento do homem com o outro homem, processo que cria um mundo humano, e através do qual o homem 'se realiza como homem neste mundo humano';¹⁶

b) é dinâmica, se diversifica e se determina pela particular forma de vida de um grupo humano, na qual se reconstitui sua forma histórica de vida. Ou seja: o grupo humano deve ser o sujeito de seu próprio processo histórico cultural. Contém uma exigência de autonomia. Tende forçosamente à universalidade do homem. É globalidade e não apenas se expressa num plano;¹⁷

c) também é dialética. Informa-a uma dupla intenção: a de descobrir e a de transcender, a de refletir fatos e a de projetar arquétipos, a de ser ao mesmo tempo reflexa e tensional.¹⁸

O que tem caracterizado a idéia de Universidade desde suas origens medievais, é a sua relação com a cultura, não somente em seu aspecto de agência transmissora e promotora, mas

¹⁶ DE WAELEHENS, A. - Existência et Signification - apud Henrique de Lima Vaz - Cultura e Universidade. Edt. Vozes. 1969.p.5-6.

¹⁷ Cfr. FURTER, P. e FLORI, E. - Educacion Liberadora - Dimensión Política - Edic. Busqueda - Buenos Aires - 1975 p. 38-40.

¹⁸ TRIGUEIRO MENDES, Durmeval - Realidade, Experiência e Criação in Rev. Brasileira de Estudos Pedagógicos - RJ. abril/jan.1973 p. 230.

em seu sentido exato de que ela, ao mesmo tempo em que reflete a cultura de uma época, também se constitui como um valor corporativo cujo poder lhe provém da força do saber. Na expressão de Gusdorf: se passa como se ela representasse no seio da Sociedade, um poder original. Ao lado do poder Religioso (sacerdotium) e o poder político (Imperium) a Universidade aos poucos figura como terceiro poder que a Idade Média designa de Studium. Existe pois um poder intelectual, uma função de verdade e de valor à qual a cultura medieval reconhece um lugar de honra, ao lado do Imperium e do Sacerdotium e a instituição universitária encarne no corpo social, esta autoridade do espírito.¹⁹

Esta superioridade da Universidade como Instituição de Cultura, encerra consigo uma "exigência universalista".

É oportuno ressaltar que, enquanto mantenedora da cultura, mas não exclusiva ela já trazia consigo o princípio de autonomia, porém relativa como situação de fato mais relacionado com liberdade acadêmica e de auto-gestão.²⁰

Acreditamos que grande parte das críticas dirigidas às Instituições de Ensino Superior mesmo as que receberam o nome de Universidade, são feitas a partir desta sua ineficácia em manter a cultura da qual ela provém, e existe para "conservar", "transmitir", "promover", "integrar" e criar (pesquisa), saber filosófico e saber científico.

Alain Touraine alude a três papéis que a Universidade pode desempenhar: - depositária da cultura adquirida, - ser meio de adaptação às mudanças profissionais e sociais, - ser lugar em que se elabora o conhecimento e se constrói o modelo

¹⁹ GEORGES, Gusdorf - Crise da universidade e crise de Valores in Rev. Convivium Investigação e cultura ano XIV nº 3, 1975 p. 199.

²⁰ A este respeito é importante destacar o pensamento de Trigueiro Mendes em: Desenvolvimento, Tecnocracia e Universidade, texto inédito.

cultural da sociedade. E diz que "não existe Universidade se a criação de uma nova cultura e o debate sobre sua aplicação social não estiverem no âmago de suas atividades".²¹

Esta compreensão da Universidade, como Instituição "que encarna a cultura intelectual da Sociedade"²² e que concretiza 'de modo admirável a função social do saber, exige que explicitemos alguns elementos que consideramos pontos de referência para a compreensão das funções de uma Universidade em qualquer época e em qualquer lugar.

2.2.2 O Saber e sua Multiplicidade

O saber, em suas mais ricas significações, quer como "força espiritual que passa a unir e dar significação ao corpo social",²³ quer como "cultura, cuja aquisição e exercício abrem aos indivíduos os caminhos de uma realização humana"²⁴ é a razão de ser da idéia de Universidade como Instituição, que em relação à Sociedade como um todo, se nos apresenta como imanente e ao mesmo tempo transcendente. Neste sentido é que a Universidade, sendo definida pela obra que realiza, obra de cultura, é também considerada como uma "Instituição do Espírito".

A análise destas manifestações da existência da Universidade, remete-nos às questões fundamentais de sua gestão e de sua autonomia. Em 1966 Durmeval Trigueiro Mendes, quando então conselheiro do C.F.E. trouxe à lume o problema com muita clareza e bastante informação no tocante ao aspecto real da Universidade brasileira.²⁵

²¹ TOURAINE, Alain - O Silêncio da Universidade, in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - INEP vol. 60 nº 133 jan/mar. 1974 p. 22-30.

²² SALMAN H., Dominique - O lugar da Filosofia na Universidade Edt. Vozes (2ª edição) Petrópolis 1973 p. 37.

²³ LIMA Vaz, Henrique de, Op. cit. p. 10.

²⁴ LIMA Vaz, Henrique de, Op. cit. p. 24.

²⁵ Cfr. TRIGUEIRO Mendes, Durmeval MEC/CFE Documenta nº 64 ano 1966 p. 74-98

O saber organizado constitui, verdadeiramente, a nova fonte do poder humano, dirigindo a ação e a conduta do homem, por intermédio das instituições sociais de sua criação. Pelo saber, pela ciência, obtém o homem o poder para a consecução dos seus objetivos vitais e o põe em operação por meio das instituições sociais, cujo progresso promove por meio deste mesmo saber, autonomamente organizado e em condições de independência suficiente para se elaborar e renovar constantemente.²⁶

A partir do fato que a sociedade moderna tem se caracterizado por uma multiplicidade de saberes, a Universidade se torna o local em que refletirá esta realidade. A ideia da "Multiversidade" espelha, evidentemente, este fenômeno. Trigueiro Mendes²⁷ observa que o pluralismo da multiversidade não decorre só das diversidades simultâneas de diferentes saberes, quanto das diferentes perspectivas temporais. Esta realidade faz com que a Universidade moderna seja cada vez mais pluralística. Seja o local propício para o confronto de diferentes valores e perspectivas.

É, sem dúvida, um grande desafio a que a Universidade moderna é chamada a enfrentar, a busca da verdade, razão primordial da pesquisa entendida em seu rico sentido de "busca de um novo cogito - instaurador".²⁸

Este desafio, para ser enfrentado, supõe que a Universidade comunique o saber a partir de uma perspectiva interdisciplinar, através de uma metodologia que conduza os profissionais que ela forma, a uma visão ampla e equilibrada dos processos sociais, formando um profissional "integralmente preparado para saber pensar, amar e servir".²⁹

²⁶ TEIXEIRA, Anísio - A Educação e a Crise Brasileira - Edt. Nacional. S.P. 1965 p. 263.

²⁷ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Unidade e Pluralidade de Cultura e a natureza do diálogo Pedagógico, in Revista Brasileira de Estudos pedagógicos MEC/INEP nº 112 out/dez. 1968. (material didático FGV IESAF nº DPFE - 12/72 p. 1.

²⁸ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Revista de Cultura, Vozes 1975 nº 6.

Aqui se situa sem dúvida, um dos aspectos da crise do Ensino Superior: a relação entre o saber e o tipo do profissional que ela prepara.

2.2.2.1 Formação do homem culto

A Universidade tem como função não apenas a formação do profissional mas a formação do homem culto. Evidentemente a informação voltada para preparar o profissional em sua especialidade, é uma necessidade da sociedade atual. Isto muitas instituições de ensino o fazem. Porém, a inoperância e bitolamento de muitas destas Instituições, sobretudo daquelas situadas em países subdesenvolvidos, está no fato de não se terem voltado para o sentido dinâmico da cultura humana.

Na expressão de Salman "há Universidade desde que um grupo de homens se organizem para refletir em comum os problemas intelectuais de seu tempo". A Universidade, deve produzir homens capazes de desempenhar plenamente seu papel de cidadãos nas diversas comunidades, no seio da qual se encontram mergulhados.³⁰

A formação do homem culto exige por parte da Universidade que ela prepare, quem ensina, selecione o que ensina, e tenha uma metodologia que transforme a vida universitária num dinamismo que marque sua presença ante as exigências do seu meio. Só assim a Universidade poderá preparar o homem como um "Recurso" realmente humano. "A Universidade não é produtora de máquinas; é produtora de homens: homens que conheçam a técnica, mas que conheçam também a destinação que está sendo dada à sociedade; que concordem com ela e que discordem dela, que tenham condições para questionar o curso dos eventos. Enfim, homens que estejam vivos, alertos e combativos. É sempre melhor um homem vivo que um técnico morto".³¹

³⁰ SALMAN D. H. - op. cit. p. 37-38.

³¹ PASTORE, José - Recursos Humanos e Ensino Superior - in Anais do Seminário sobre o ensino Superior. vol. 1ª Conferências. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Brasília 1977 p. 350.

Nas atuais condições da sociedade industrial se exige da escola a preparação do homem para o trabalho, para a produção e portanto assume a perspectiva técnica. Isto significa uma limitação das dimensões da Universidade. O que é próprio da Universidade é exatamente a valorização da visão geral, mesmo quando incida sobre uma especialidade técnica.

O que pode livrar o especialista da parcialidade e da dependência é a possibilidade de perceber-se no contexto geral dos vários fazeres e técnicas, situando-os, integrando-os e vinculando-os ao homem como fonte privilegiada de todo o fazer e por isso capaz de recriá-lo quando em situação nova por força das mudanças vertiginosas por que passamos.

A visão geral, que é específica da instância universitária, dará também ao homem, profissional, a visão do objeto técnico, muito mais ampla e flexível, dando-lhe os critérios que levam a tal ação especializada, eliminando a possibilidade de servidão do homem com referência à sua especialidade.³²

Aceitar a Universidade como obra do pensamento, supõe uma aceitação do que isto significa e implica na ordem de sua atuação. Anísio Teixeira colocava a Universidade como Instituição que devia possuir a mesma independência reconhecida às Igrejas. Para ele, "as Universidades não serão o que devem ser se não cultivarem a consciência de independência do saber e se não souberem que a supremacia do saber, graças a essa independência, é levar a um novo saber. E para isto precisam de viver em uma atmosfera de autonomia e estímulos vigorosos de experimentação, ensino e renovação. Não é por simples acidente que as Universidades se constituem em comunidades de mestres e discípulos, casando a experiência de uns com o ardor e a mocidade dos outros. Elas não são, com efeito, apenas insti

³² Cfr. TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Para uma Filosofia da Educação Fundamental e Média - Rev. de Cultura Vozes, n. 2, ano 68, 1974, p. 11.

tuições de ensino e de pesquisas, mas sociedades devotadas ao livre, desinteressado e deliberado cultivo da inteligência e do espírito e fundadas na esperança do progresso humano pelo progresso da razão".³³

É pois, a partir desta concepção da Universidade que podemos melhor situá-la como "consciência da Sociedade"³⁴ e como "estrutura didática destinada à comunicação"³⁵ que, de certo modo, faz com que ela se torne uma "Instituição cuja razão de existência é preservar a conexão entre conhecimento e o gosto pela vida, unindo jovens e velhos na causa imaginativa do ensino".³⁶

2.2.2.2 A Pesquisa

A pesquisa é imprescindível para a dinâmica de uma Universidade. Através dela, o saber assume uma relação dialética entre mestres e discípulo. É através da pesquisa que a Universidade encontra a maneira mais adequada de fazer-se presente ante os problemas da Sociedade.

O reconhecimento da importância de pesquisa na sociedade contemporânea, tem sido objeto de inúmeros estudos. É de Teilhard de Chardin a afirmação de que "nossa época tem-se caracterizado frequentemente pela ascensão social das massas, do

³³ TEIXEIRA, Anísio - A educação e a crise brasileira. Edt. Nacional S. Paulo - 1956 p. 270-271.

³⁴ FELIX Martini, Bonati - "La mission humanística y social de nuestra Universidad" em "Estudios de lengua y literatura como humanidades", Hosmenaje a Juan Uribe Echevarria, Santiago do Chile, 1960, Apud Hanns Albert Steger. As Universidades no desenvolvimento social da América Latina. Edt. Tempo Brasileiro - Rio de Janeiro 1970 p.1.

³⁵ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Subsídios para uma Reforma Universitária no Brasil (ensaio) cópia mimeografada FGV - IESAE, DPFE/13/74 p. 22.

³⁶ WHITEHEAD, Alfred North - Os fins da Educação e outros ensaios - S. Paulo. Edt. Nac. e Edt. da USP, S.P. 1969 p. 102.

mesmo modo se poderia também caracterizar pela ascensão da pesquisa".³⁷ Falando sobre o papel da Universidade na revolução 'Sócio-científico atual Pe. José de Vasconcellos considera que uma das manifestações da revolução sócio-científico é o fato de que em quase todos os países se entendem que a pesquisa é vital para o progresso e para o desenvolvimento.³⁸

Na Universidade, a pesquisa deve obedecer a uma série de exigências desde a formação do pesquisador à organização do programa de pesquisa, bem como o estabelecimento de uma filosofia da pesquisa. Rubens Sette indica como etapas no estabelecimento de uma "organização" da pesquisa na Universidade: inventário das pesquisas existentes - diretrizes filosóficas - desenvolvimento de estruturas administrativas de pesquisa.³⁹ Trigueiro Mendes coloca a pesquisa como algo que deve abranger três aspectos essenciais: 1 - a filosofia, 2 - Estratégia, 3 - Articulação com o ensino. Pela Pesquisa, a Instituição de Ensino deve avaliar a realidade educacional com suas conexões. Tem um sentido ao mesmo tempo analítico e prospectivo de uma realidade.⁴⁰

Sabemos, que a pesquisa em muitas Universidades modernas, se encontra ainda nos seus primeiros passos, sobretudo nas Universidades situadas na América Latina. Entretanto, há grande confiança no que a pesquisa pode representar para os povos deste continente. Não nos referimos apenas às pesquisas en

³⁷ CHARDIN, Teilhard de, Paris Seuil, 1965, Tome 9 p. 257. Apud Vasconcellos, J.V., A Universidade, conferência. Polígrafo, 1975 p. 8.

³⁸ VASCONCELLOS, J. Vieira, op. cit. p. 8.

³⁹ Cfr. RAMALHO, Rubens Sette - Coordenação da pesquisa pura e aplicada na Universidade. Polígrafo, Rio, 1973. p. 12-13.

⁴⁰ Cfr. TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Pesquisa e Ensino no Mestrado de Educação. Rev. Brasileira de Estudos Pedagógicos nº 128 MEC/INEP out. dez. 1972. p. 249-264.

comendadas e ou suscitadas pelo Poder oficial ou grupos mas especialmente aquelas propostas pela maior parte da intelectualiidade a partir da realidade e aspirações dos povos latino-ameriicanos.

A pesquisa na Universidade Latino Americana, diz Hugo Tolentino, deve servir a objetivos bem definidos tais como: criar e aumentar as condições que favoreçam a constante elevação do nível científico do ensino; o de livrar nossas sociedades da dependência científico-tecnológica; o de incorporar a classe estudantil e atividades de pesquisas como forma de animá-los a integrar-se em uma função social criadora; o de encontrar soluções fundamentais problemas de cada nação. São prioridades da pesquisa: a busca dos meios idôneos para a mudança estrutural do subdesenvolvimento e para a solução dos problemas econômicos de emprego, de saúde, de habitação, do analfabetismo e para a integração de uma cultura própria.⁴¹

A interdisciplinaridade, a reflexão, a "associação" vigorosa entre ciências da educação e ciências sociais, tendo em vista o caráter integrativo e crítico que elas normalmente desenvolvem no conhecimento da realidade social e a elucidação dos nexos entre a ciência educacional e a política - são bases fundamentais para a pesquisa na Universidade.⁴²

2.2.2.3 A extensão

Pelo fato de uma Universidade existir como obra de cultura de uma comunidade, ela só pode ser entendida a partir de uma relação direta com esta mesma comunidade. Esta relação direta dá-se pela extensão do que a Universidade realiza com seu ensino e sua pesquisa.

⁴¹ TOLENTINO Dipp, Hugo - La Universidad Latino Americana frente a las demandas de la sociedad contemporanea in Sexta Asamblea Generale - Union de Universidades de América Latina - Santo Domingo Republice Dominicana, Agosto, 1970 p. 221,

⁴² TRIGUEIRO MENDES, Durmeval - op. cit. p. 249 ss.

A extensão deve ser entendida numa perspectiva ampla em que a Universidade procura descobrir os valores da comunidade, seus problemas e aspirações. Compete à imaginação e a estrutura de cada Universidade estabelecer sua política de extensão, seja através da criação de órgãos específicos, seja se colocando como um todo, assumindo uma posição de Instituição aberta aos problemas enfrentados pela comunidade em que ela atua. Para tanto, supõe que a Universidade seja permanentemente criadora e realmente crítica, e aberta às críticas, e que conserve sempre sua capacidade e independência para julgar e voltar a criar.⁴³

2.2.2 O estudo da autonomia universitária

Da relação entre Universidade e Sociedade é que devemos situar o estudo da autonomia universitária. A história da criação das Universidades como observa Heron de Alencar⁴⁴ não é um fato de vontades individuais, em geral é uma decisão ora do Estado, ora da Igreja, mas a própria idéia de Universidade traz consigo uma realidade, (o saber) que lhe confere um poder. Sem dúvida que a questão da autonomia universitária é parte da expressão de um problema que de há muito acompanha o homem como ser histórico: a questão de sua liberdade.

Nenhum estado moderno deixa de ter consciência dessa condição para a liberdade, mas nem sempre se formula explicitamente tal condição nem se define o critério pelo qual devam delimitar as duas áreas de governo - a do saber, como tal, com a

⁴³BOEMINGER, Edgardo - La Universidad Latino Americana frente a las demandas de La Sociedad contemporânea in Sexta Asamblea General. Union de Universidades de América Latina. Sto. Domingo. Republica Dominicana. Agosto 1970 p. 200.

⁴⁴ALENCAR, Heron de - L'Université pour quoi faire? in Rev. Développement et Civilisation nº 39.40 mar. jan. 1970 p. 169.

sua força própria, operando por esclarecimento e persuasão, e a da Lei como norma coercitiva, imposta pela experiência geral da comunidade. A liberdade, é a vida organizada legalmente, mas é, sobretudo, a limitação do âmbito da lei, aquilo ' que representa o mínimo de condições para que ela, a liberdade, se exerça do seu modo supremo, isto é, pela força persuasiva do conhecimento elaborado pelos grupos de homens competentes, a quem sejam confiados a sua guarda e o seu progresso. Todas as vezes que a lei se exceder em terreno ou área que se ja de atribuição precípua do conhecimento ou saber, organizado, terá infringido as condições atuais, não só ideológicas, como realistas, da liberdade".⁴⁵

⁴⁵ TEIXEIRA, Anísio - op. cit. p. 263

C A P Í T U L O I I I

A UNIVERSIDADE BRASILEIRA

03. A UNIVERSIDADE BRASILEIRA¹

(Algumas questões relacionadas com a autonomia)

Criada a partir de 1920 nos grandes centros urbanos, a Universidade brasileira traz consigo, não apenas uma curta vida histórica, como também se constitui mais num resultado de ato de decretação do que fruto de planejamento de um consenso das comunidades locais.

Até 1974, o sistema federal de ensino superior compunha-se de 41 (quarente e uma) Instituições Federais, sendo 31 (trinta e uma) organizadas sob forma de Universidades e 10 (dez) sob forma de Escola Isolada.² Somadas com as Universidades particulares, as Estaduais e Municipais, o Brasil contava até aquela data, com 74 (setenta e quatro) Universidades.³

3.1. A Literatura sobre a Universidade Brasileira

Já se torna bastante significativa a literatura existente sobre a Universidade brasileira⁴ relacionada com seu ensino, sua organização, funções, reforma, etc.

¹ O objetivo deste capítulo não é trazer à tona todos os questionamentos sobre o tema que tão bem tem sido levantados, sob diversos aspectos, por muitos estudiosos brasileiros. Tentaremos, apenas, destacar alguns tópicos que mais se relacionam, ao nosso ver, com a questão da autonomia da Universidade brasileira.

² BRASIL, MEC/DAU - Relatório Anual, Atividades das Instituições Federais de Ensino Superior, 1974. Departamento de Divulgação. Brasília - 1976, p. 11-12.

³ BRASIL, MEC/SUBIN/DAU/CRUB - O Sistema Departamental na Universidade Brasileira. Tema 2. A Análise macro-organizacional. p. 7.

⁴ Lembramos dois oportunos trabalhos: um é uma relação bibliográfica publicada na Revista Paz e Terra nº 9 (outubro 1969) p. 293 sob o título: Bibliografia Seleccionada sobre a Universidade Brasileira. Outro, trata-se de um levantamento bibliográfico "Sobre o ensino no Brasil", publicado na Revista de Cultura Vozes nº 6) p. 465.

Em geral, os estudos sobre a Universidade brasileira refletem dois discursos nem sempre convergentes: um extra-oficial e outro oficial.⁵

3.1.1 A Literatura extra-oficial

O discurso que consideramos extra-oficial, se caracteriza por uma análise que situa a Universidade como parte integrante de um contexto social, colocando-a como reflexo da situação global. As principais questões levantadas dizem respeito não apenas à estrutura da Universidade, como também abordam toda temática em torno da idéia de Universidade e de suas funções ante os desafios que se colocam à Nação, envolta com seus problemas econômicos, sociais, políticos, culturais, religiosos... Sobretudo, colocam a Universidade numa perspectiva de instância crítica que deve ajudar a Nação a buscar um desenvolvimento coerente com os ideais de promoção do homem, não isolando a Universidade de seu contexto, mas inserindo-a na Sociedade da qual faz parte. Deste modo, a Universidade, ' como Instituição dinâmica e aberta, é chamada a colaborar na construção da sociedade nos seus diversos setores.

A Universidade não pode voltar o seu ensino para a simples transmissão de conhecimentos alienados da realidade. A pesquisa assume o seu mais rico sentido de busca de novas alternativas para a construção de uma sociedade que seja capaz de realizar um projeto político menos calcado na tecnocracia e na dependência e sim, mais autônomo.

Há uma preocupação em não ressaltar a tecnologia em detrimento às ciências humanas e sociais, procurando-se estabelecer um entrelaçamento destas formas de saber sem prejuízo da formação do homem como ser político.

⁵ Por literatura oficial entendemos aquela proveniente de estudos endossados pelo MEC ou a proveniente de pessoas que ocupam cargos relevantes no sistema Federal de Ensino (Ministros, Reitores, etc.).

3.1.2 A Literatura Oficial

A educação, aproximadamente há duas décadas, vem sendo realçada como fator decisivo de desenvolvimento. Nesta perspectiva, a Universidade tem sido considerada como uma agência formadora da força de trabalho que deve continuamente ajustar seus produtos às demandas do mercado.

Evidencia-se, além deste aspecto de investimento no indivíduo, uma crença na Universidade como instrumento de controle da mobilidade social, ao mesmo tempo em que se alimenta na classe média a esperança da ascensão social.

A conciliação da qualidade com o problema da expansão do Ensino Superior tem sido o grande desafio da Universidade, e para que ela enfrente este problema, insiste-se que adote modelos organizacionais de acordo com suas peculiaridades regionais. A lei 5.540 de 28/novembro de 1968, que implantou a Reforma Universitária, surge, em parte, desta premência.

3.2. Corpo Docente

Quanto aos dados numéricos das Universidades Federais, gostaríamos de chamar atenção para dois aspectos ' relacionados com o corpo docente: um no que diz respeito ' ao nível de qualificação e outro no que tange a seu regime de trabalho.

3.2.1 Nível de Qualificação

Segundo dados do MEC a situação de qualificação dos docentes das Universidades Federais era, em 1974, a seguinte:

Relação Professor e Professor/nível de qualificação

Níveis Qualificação	Número Docentes	Relação Prof./Prof. nível de qualificação
Somente graduação	14.777	1,8
Espec.e/ou aperf.	7.112	3,7
Mestrado	2.849	9,3
Doutorado	1.786	14,9
Total	26.524	7,8

Fonte: Relatório das IES Federais 1973/1974.⁶

O citado relatório observa que o nível de qualificação dos docentes por IES tem sido bastante desigual. Até aquela data, apenas 21 Instituições possuíam mais de 6,8% dos docentes (média das IES federais) com doutorado, e 25 instituições tinham mais da metade de seus docentes com somente graduação.

Evidentemente, este fenômeno tem diminuído nestes últimos anos, sobretudo a partir da criação do Conselho Nacional de Pós-Graduação, cuja primeira atividade foi a implantação do I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPg) 1975. O Programa Institucional de Capacitação de Docentes (PICD) tem sido meta prioritária do PNPg. O quadro abaixo nos dá uma idéia da titulação dos Docentes, segundo estimativas do PICD.

⁶ BRASIL/MEC/DAU op.cit. p. 55.

Projeção dos Resultados do PICD em 1979 e Repercussões até 1982.

Docentes	Ano Base	%	Final	%	Repercussão	
	1975		1979		1982	
Sem titulação	21.422	80	25.487	70	23.596	62
Mestres	3.198	12	7.814	22	10.496	27
Doutores	2.145	8	2.870	8	4.108	11
Total	26.771	100	36.171	100	38.200	100

Fonte: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - Pós-Graduação, 1976.

Sem dúvida que a Pós-Graduação em tese pode trazer para a Universidade brasileira novas perspectivas para a qualidade do seu ensino e para o desenvolvimento da pesquisa, permitindo que u'a massa crítica vá aos poucos formando a idéia de uma Universidade dinâmica e competente.⁷ Entretanto parece-nos que a Pós-graduação nos termos atuais está tendendo a um certo elitismo e academicismo.

É evidente que o problema da qualificação docente não se reduz a uma questão numérica, mas muito depende da qualidade dos cursos de Mestrado, e sobretudo da orientação que estes cursos forem capazes de imprimir nos seus alunos em base à análise de realidade em que se articula o sistema educacional.

Talvez seja cedo para avaliar os efeitos da Pós-Graduação na Universidade brasileira, mas podem constatar

⁷ Em seu ensaio "Subsídios para uma reforma universitária no Brasil", o prof. Durmeval Trigueiro Mendes observa que a "Universidade como qualquer instituição, é uma exigência dinamizada pela consciência dos fins a que a Instituição se destina. Se os fins da Universidade não estão na consciência do professor ou se ele os tem diferentes dos dela torna-se impossível a reforma se realize por um processo endógeno.

que ainda existe muita carência de mentalidade esclarecida sobre o assunto. A exemplo poderíamos citar a tendência em se enfatizar a especialização e o aperfeiçoamento em detrimento aos mestrados e doutorados.

3.2.2 Regime de Trabalho

O regime de trabalho dos docentes das Universidades brasileiras é uma questão que reflete não só a desvalorização do magistério no quadro da sociedade, de modo geral, como também está relacionada com a maneira pela qual até pouco tempo, costumava a universidade recrutar seus quadros docentes.⁸ Em 1974 os Docentes das Universidades Federais estavam assim distribuídos quanto a seu regime de trabalho:

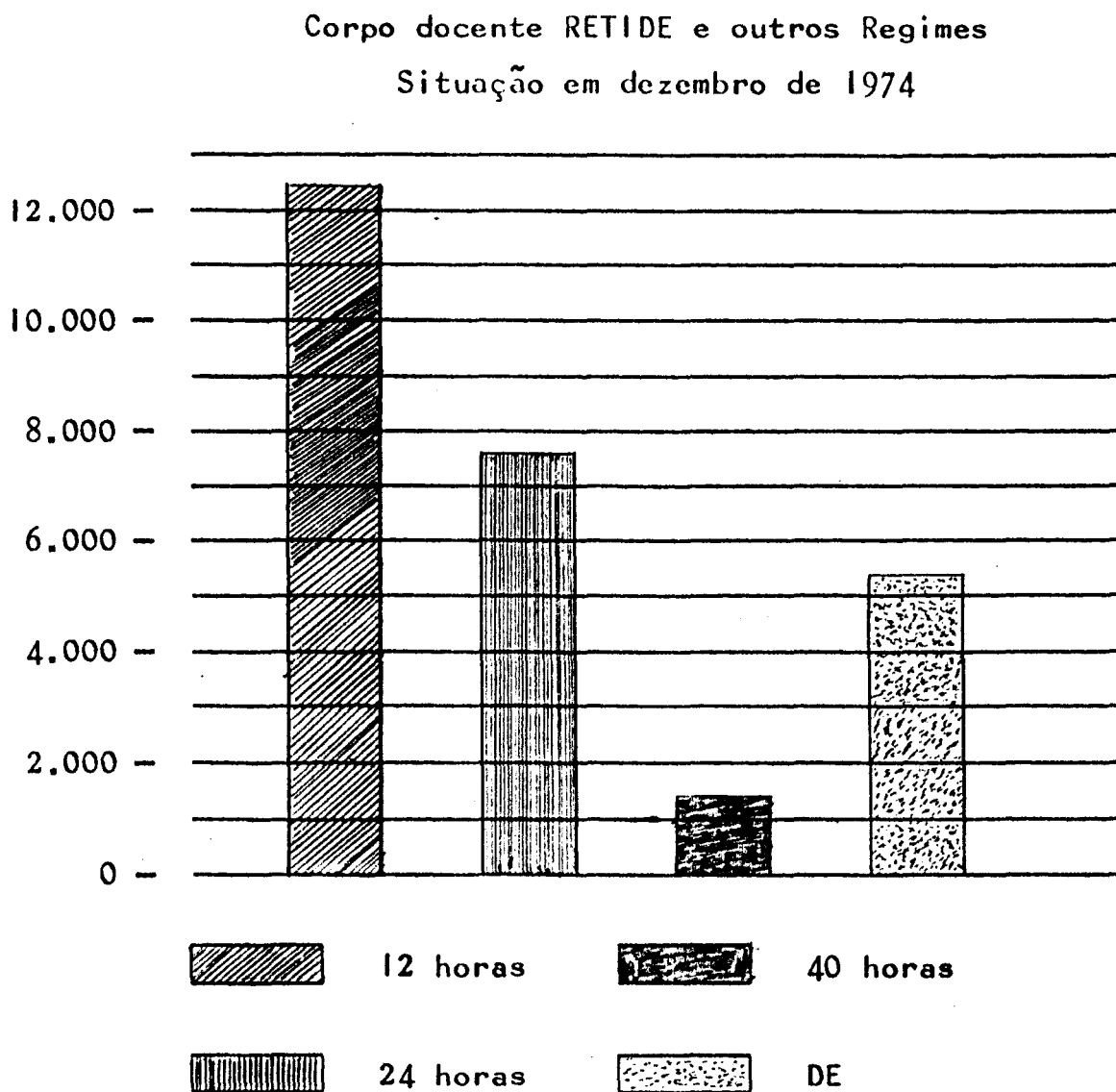
Regime Trabalho	Nº de Docentes
	1 9 7 4
12	12.152
24	7.945
40	1.400
DE	5.027
Total	26.524

Fonte: Relatórios anuais - IES - Federais 1974.⁹

⁸ Como observa Trigueiro Mendes in op. cit. p. 5: "quando se funda uma Escola de Medicina os professores se improvisam dos médicos locais, transplantados abruptamente de sua clínica para o magistério". O mesmo se diga de outros profissionais. O ensino superior supõe base de preparo acadêmico, familiarização com os métodos de pesquisa e de ensino e até hábitos de estudo.

⁹ BRASIL/MEC/DAU op. cit. p. 45.

Ver gráfico 1 abaixo:



Fonte: Relatório IES Federais 1974.¹⁰

Estes dados sem dúvida, evidenciam a dificuldade ' em que se encontra a Universidade Brasileira ante a situação de seus docentes que parecem estar na Universidade mais para buscar um salário adicional do que por vocação intelectual e científica.¹¹ Evidenciam também compromissos profissionais ' fora da Universidade, já que algumas vezes não tem vagas no regime de tempo integral ou parcial. As Universidades fede -

¹⁰ BRASIL/MEC/DAU op. cit. p. 43.

¹¹ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval op. cit. p. 3.

rais gostam de empreender coisas menos significativas. Verifica-se por exemplo a falta de critérios na escolha das áreas de conhecimento na Pós-Graduação. O orçamento da Universidade sobretudo federal não corresponde às reais necessidades da sociedade.

3.3 Formas de Administração

As Universidades brasileiras poderão constituir-se, quando oficiais, sob formas jurídicas de autarquias de regime especial ou fundações, e quando particulares, sob forma de fundações ou associações.¹²

O regime jurídico e administrativo da Universidade brasileira, representa ao nosso ver, uma área em que há bastante incidência do "espírito de permissibilidade" da LDB e ao mesmo tempo, sofre as interferências das atitudes tecnocráticas e de certo juridicismo burocrático. Isto sem dúvida cria uma situação ambígua para a Universidade. Ambiguidade entre sua liberdade mesmo relativa e os detalhes das leis. Esta situação de ambiguidade evidentemente condiciona a grande maioria das Universidades que, ao invés de buscarem uma identidade própria, se sentem atraídas pelos protótipos cria

¹² A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, fala em autarquias ou fundações para as Universidades oficiais e fundações e associações para as Universidades particulares (Art. 81). A Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968, acrescenta a autarquia "de regime especial" (Art. 5º). A explicação podemos colher do próprio grupo de trabalho destinado a estudar a reforma universitária, quando reconhece que "o problema crucial da administração universitária, na ordem federal, é conferir-lhe plasticidade e dotá-la de mecanismos flexíveis que liberem a instituição dos costumeiros entraves da burocracia interna e, sobretudo, do excessivo controle dos órgãos governamentais. Para evitar estes óbices característicos das universidades federais, propõe o regime de autarquia educacional com características próprias". (Cfr. BRASIL/MEC - Reforma Universitária p. 23).

notas

dos pelo Estado. Consequentemente, torna-se difícil a afirmação de suas individualidades como Instituição dentro de um contexto integrador, exigido não só pela unidade nacional, como pela política de desenvolvimento.¹³

As formas atuais de administração das Universidades se relacionam a questões mais amplas, tais como, com a própria evolução da idéia de planejamento educacional em confronto com a tendência centralizadora da administração pública brasileira. Evolução no sentido de encarar o planejamento não tanto dentro de uma perspectiva ritualística ou de controle sobre os fatos mas como "instância da racionalidade científica e técnica",¹⁴ e como instrumento capaz de ajudar a "pensar a educação" como um processo democrático, onde haja o fluxo das idéias entre as pessoas e a sua ligação com os fatos, por conseguinte livre do mandarinato que é a expressão da burocracia.¹⁵

¹³ Cfr. para melhor elucidação destes tópicos, a análise de Durmeval sobre a LDB, "A chance Ameaçada/Um novo estilo de ação educacional". O autor mostra como "Espírito de permissividade (a grande chance que a LDB buscou abrir para o país), está sob a ameaça de ser sufocada pelo espírito de exemplaridade. p. 1-9.

Ver também do mesmo autor: "Toward a Theory of educacional Planning" The Brazilian Case", Latin-American Studies Center, Michigan State University USA, 1972. (Versão portuguesa: Meias Verdades: dos liberais e dos tecnocratas II) título sobre o regime ambíguo das Universidades, o autor lembra que esta situação de indefinição do regime jurídico das Universidades cria um certo ceticismo por parte do governo quanto à capacidade de auto-gestão das Universidades, e consequentemente afeta o sentido da autonomia universitária. (p. 24).

¹⁴ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, op. cit. p. 3.

¹⁵ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, op. cit. Versão portuguesa: O sistema de financiamento decorrente da LDB" p. 4.

3.3.1 A Universidade como autarquia de regime especial

Boa parte das Universidades federais se encontram organizadas sob forma de autarquias.¹⁶

Entretanto sabemos que a Legislação referente ao ensino superior, estabelece que as universidades, quando oficiais, constituir-se-ão em "autarquias de regime especial". Convém esclarecer um pouco o porque desta diferença para as Universidades. Trata-se de uma questão jurídica que tem muita repercussão na vida das Universidades.¹⁷

¹⁶ No Serviço Público Federal, as autarquias se apresentam com as seguintes características:

- autonomia administrativa e financeira de que resulta a autonomia patrimonial;
- especialização dos fins;
- se colocam sob tutela administrativa do Estado;
- os seus dirigentes são livremente escolhidos pelo presidente da República, podendo ser dispensados ad-natum, salvo casos especiais de mandato a prazo determinado;
- o provimento dos cargos e funções é, legalmente, da competência do dirigente da autarquia, mas depende em cada caso, de prévia autorização do presidente da República;
- os orçamentos das autarquias são aprovados pelo Poder Executivo que também fiscaliza a execução orçamentária;
- o sistema autárquico federal não se encontra disciplinado em leis gerais sobre a gestão administrativa dessas instituições;

Em 1958, Caio Tácito observava que "a experiência dos últimos anos permite assinalar duas tendências marcantes na prática administrativa. De um lado observa-se uma progressiva limitação da autonomia de direção nas autarquias - de outra parte, acentua-se recentemente, a influência de correntes políticas na escolha dos dirigentes autárquicos, tanto nos órgãos de direção geral, como nos órgãos secundários de execução". (Cfr. Tácito, Caio in Revista do Serviço Público maio de 1958, p. 76-82, Apud Rood, F. John - Administração Federal Vol. IX. Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações - Rio de Janeiro 1965, p. 29-32.

¹⁷ A questão tem merecido atenção dos estudiosos da Administração das ciências jurídicas. Em outubro de 1977 (de 19 a 20) o centro de Estudos em Administração Universitária da Universidade Estadual de Campinas promoveu o 1º Seminário de Direito Educacional.

O que permite as Universidades se diferenciarem das demais entidades autárquicas federais, como as de providência social, as indústrias, de crédito, é o fato das Universidades se destinarem ao cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos e em parte se dedicarem à formação de especialistas em vários ramos de atividades inclusive à formação de profissionais para o atendimento de determinados objetivos das outras autarquias.¹⁸

Além deste motivo relacionado com a própria natureza das Universidades há, evidentemente, razões que levaram o legislador a insistir em constituir as Universidades sob forma de autarquias especiais. Citemos algumas:

- rigidez das normas financeiras, onde se verifica que os administradores Universitários não dispõem de poderes para efetuar as modificações necessárias durante o correr do exercício financeiro.

- orçamentos rígidos preparados com 1 (um) ano de antecedência da sua execução, que, por sua vez, dar-se-á em um prazo de mais 1 (um) ano, constituindo um impecilho à adequada implementação das atividades e, e em razão disso, a impossibilidade da aplicação dos recursos, a tempo e a hora, para a plena consecução dos seus objetivos.

- inflexibilidade na lotação (plano de cargos) e na admissão de pessoal.¹⁹

A estes motivos de natureza administrativa e financeira poderíamos recordar uma razão de natureza política e filosófica:

¹⁸ OLIVEIRA, José Alves de, - A Universidade como autarquia de regime especial, Conferência. 1º Seminário de Direito Educacional - CENTAU-UNICAMP. 1977 - p.5. O autor conceitua autarquia de regime especial como "ente administrativo, descentralizado, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio e receita própria, gozando de autonomia didático-científica, administrativa e disciplinar e com direitos de exercer IMPERIUM e deveres na realização de serviços de interesses públicos". (p. 5).

¹⁹ OLIVEIRA, José Alves de, op. cit. p. 12-13.

- A Universidade como Instituição educativa é o "lugar" por excelência do pensamento racional e da "expressão do pluralismo cultural e ideológico, por conseguinte não pode ser utilizado para a dominação de pessoas de grupos de classes e de concepções políticas."²⁰

A incompreensão deste sentido de idéia de Universidade ajuda a transformá-la numa agência de interesses muito restritos.

Aliás o sistema educacional e nele, mais destacadamente as Universidades, nestas últimas décadas têm sofrido as consequências do confronto de dois grupos que vêm insistindo em assumir a liderança nas diretrizes da Educação e em parte, na ordem dos acontecimentos sócio-econômicos e políticos. O grupo dos educadores e dos economistas, uns tendo como suporte o pensamento liberal, outros a ideologia tecnocrática.²¹ Ambos tendo como palco o desenvolver dos acontecimentos políticos, buscando estar sempre ao lado ou influenciando o Poder.

Uma das consequências negativas deste confronto para a vida da própria Universidade é uma certa situação de ambiguidade entre o reconhecimento de sua identidade e o seu regime jurídico.

Trigueiro Mendes observa que "há uma luta, mais ou menos surda, das Universidades contra o que lhes parece uma capitis diminutio imposta pela legislação ou pelo Governo."

²⁰ Cfr. TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Subsídios para uma reforma universitária no Brasil - cap. III pluralismo cultural e ideológico, p. 6. Ver também do mesmo autor "O governo da Universidade" op. cit. p. 74.

²¹ A análise do confronto destes dois grupos é feita com bastante clareza no trabalho de Trigueiro Mendes "Toward a Theory of Educational Planning: the Brazilian Case" (Versão portuguesa: Meias Verdades dos liberais e dos tecnocratas (I). O autor faz ver as consequências negativas deste confronto para o Planejamento Educacional no Brasil e para as Reformas Educacionais.

O mais recente episódio dessa luta foi a iniciativa do grupo de Trabalho de Reforma Universitária, de conferir às Universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior quando ' oficiais, o status de autarquias especiais ou de fundações de direito público, e, quando particulares, de fundações ou associações. A Lei 5.540, que contém tal dispositivo, é de novembro de 1968, ulterior, portanto, ao Decreto-lei nº 200, de cuja sistemática, até certo ponto, e propositadamente, se desviou. Entretanto, a reivindicação dos educadores, refletida ' na proposta do Grupo de Trabalho e consagrada na Lei, não teve consequências práticas.

As Universidades insistem, porém, em ver reconhecida a sua identidade própria - contra a tendência para assimilá-los a outros tipos de instituições oficiais. Tiveram êxito no que diz respeito ao seu pessoal docente, antes enquadrado no funcionamento público geral, e hoje subordinado a um estatuto próprio. Mas, em relação ao seu próprio regime jurídico, as barreiras tem-se mostrado insuperáveis. Tem-se a impressão de que autonomia é mantida na lei por respeito à tradição, mas que o Governo tem um certo ceticismo quanto à capacidade de auto-gestão das Universidades.²²

3.3.2 A Universidade como Fundação

O regime de fundações²³ é uma outra forma jurídica' sob a qual pode a Universidade brasileira se organizar.

²² TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - op. cit. versão portuguesa - Meias Verdades: dos liberais e dos tecnocratas (II parte: O regime ambíguo das Universidades - p. 24.

²³ Na administração pública "as fundações são constituídas mediante escritura pública, na forma da lei civil, precedidas porém, de ato legislativo que lhes atribui encargos administrativos, fixa-lhes a concessão de recursos financeiros e o gozo de prerrogativas especiais, ou autoriza a sua constituição. São mantidas com recursos orçamentários da União, estabelecendo-se, para esse fim a destinação obrigatória da

As Universidades federais são mantidas com recursos da União. Esta situação gera um vínculo direto de dependência econômico-financeira. "A União, as submeterá a regime de administração indireta, que não exclui sua ascendência e controle, sobretudo no pertinente às atividades econômicas e financeiras".²⁴

O problema do financiamento das Universidades Federais supõe uma política racionalizadora na distribuição das verbas. Ao analisar o problema, observa Trigueiro Mendes: "A ação do governo é escassa, e para forçá-lo, o meio usual foi sempre o de criar imperativos legais (como o das verbas) ou o de colocar as instituições ao abrigo do sistema oficial, mediante vinculação direta ou indireta. Por isso, receiam com toda razão - que transformadas em fundações, o regime jurídico que deveria consolidar-lhes a autonomia provoque, em vez desta, o seu isolamento e desamparo, servindo de justificação e o absentismo do governo. O risco ainda mais grave seria a presença do governo através de um sistema de investimentos preferenciais ' que viriam atrelar as Universidades a programas meramente instrumentais em relação à política eventualmente adotada por cada governo. Mesmo tratando-se de política de desenvolvimento ' elas ficariam vinculadas, inapelavelmente, a modelos eventualmente incompatíveis com a visão que cabe às próprias Universidades elaborar a respeito de sua política e até da política do governo".²⁵

parte da receita pública. São fiscalizadas, internamente, por Conselhos Fiscais ou Junta de Controle e, ainda, externamente pelo exame de suas contas pelo Ministério Público, na forma da Lei civil e pelo Tribunal de Contas da União. Os dirigentes das Fundações são igualmente nomeados pelo Presidente da República, que também escolhe os membros dos órgãos fiscais". (Cfr. Caio Tácito, op. cit. p. 35-36).

²⁴BRASIL/MEC - Reforma Universitária - Departamento de Apoio ' Diretoria de Documentação e Divulgação - Brasília 1972, p.23

²⁵TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, op. cit. p. 11-12.

3.4. Outra Alternativa

O que a Universidade brasileira precisa com relação ao seu regime jurídico é buscar uma alternativa "capaz de articular os dois mecanismos distintos e de certa forma independentes: o poder do Estado, de atribuir recursos, e o poder da Universidade de ter iniciativa própria, no âmbito de suas finalidades específicas".²⁶

Em 1966 esta questão de impasse da Universidade foi abordada por Trigueiro Mendes que na ocasião apontava a possibilidade de uma saída que viesse definir um estatuto de responsabilidades recíprocas (entre Estado e Universidade) ao invés de simples alegação de direitos, um contra o outro. Dizia "... acredito na possibilidade de um esquema que venha a objetivar limpidamente esta solução, o qual se desdobraria em três partes: 1) a conversão das Universidades em fundações; 2) a instituição de um sistema de "Grants"; 3) a criação de uma comissão de Grants inspirado no exemplo inglês, mas adaptados às nossas condições próprias".²⁷

²⁶ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - O governo da Universidade ' in Documenta nº 64 CFE/MEC, Rio, dezembro 1966, p. 20-44 (DPE 14-74, p. 18)

²⁷ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, op. cit. p. 8. Para o autor, o sistema "Grants" se caracterizaria pela vinculação dos recursos a projetos claramente definidos, sobre os quais concordam a Universidade e o Governo, (p. 19). A comissão de "Grants" se constituiria em um órgão destinado a estabelecer as prioridades da política Nacional de Ensino Superior à luz de suas conexões com outros setores do Plano Global de desenvolvimento. Pelo caráter global e integrado do Planejamento e das prioridades que ele abrange, segundo o autor, esta comissão deveria assentar-se sobre uma infra-estrutura técnica consistente, na qual se ria inserida com destaque os cientistas sociais", (p. 19).

Na verdade a Universidade brasileira e o Estado ' encontram-se diante de um desafio: buscar um equilíbrio em seu relacionamento. É importante como observa Trigueiro Mendes que as intenções da Universidade não sejam ignoradas , contrariadas ou mutiladas pelo Estado, pela forma empírica como se processa a distribuição dos recursos tanto na fase de elaboração, quanto na fase de execução orçamentária, como também necessário que a Universidade seja uma instituição aberta e não se mantenha fechada sobre si mesma, nem se cristalize.

CAPÍTULO IV

A QUESTÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

04. A QUESTÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A questão da autonomia universitária quase que se identifica com a história das Universidades nos diversos contextos em que elas têm surgido. E a expressão "autonomia", na vida destas instituições, assume, desta maneira, conotações diferentes conforme o enfoque - jurídico, administrativo, social, filosófico, político dado a ela. Evocando um estudo comparativo sobre Legislação Universitária Latino-Americana,¹ lembramos que se torna igualmente difícil obter um conceito unitário de autonomia pelo fato desta alcançar modalidades e significados diferentes segundo o grau de desenvolvimento econômico, social e político das sociedades das quais fazem parte as Universidades.

É nosso objetivo neste capítulo nos atermos aos aspectos essenciais da questão.

4.1. Autonomia Universitária não é apenas uma questão jurídica

O primeiro aspecto que achamos oportuno ressaltar é o de não reduzir o tema da autonomia universitária apenas a aspectos conceituais ou a uma questão meramente jurídica.

Concordamos que o estudo do tema exige que nos reportemos um pouco ao seu sentido etimológico e que saibamos os diferentes significados que o mesmo passou a ter para o Legislador e para o administrador. A. Almeida Júnior coloca a questão do conceito de autonomia nos seguintes termos: ' "Não sendo jurista, tive que pedir aos juristas que me esclarecessem, e deles fiquei sabendo que importa distinguir

¹ KRAMER, F.V. e BUSTAMONTE, J.A. Legislacion Universitária Latino Americana - Analisis comparativo. Union de Universidades de America Latina. Ed. Universidad Nacional Autonoma de México, México 1967, p. 67-68.

entre a autonomia de Estado Federado ou de Município, e a de órgão descentralizado da administração pública. A do Estado ou Município consiste no poder de dar leis a si próprio: "é a direção própria daquilo que é próprio". A dos órgãos descentralizados da administração (entre os quais se inscrevem as universidades oficiais) "resulta de uma situação juridicamente reconhecida ao órgão hierarquicamente inferior, pelo qual este não fica estrita e rigidamente vinculado de todos os lados, ao poder hierárquico superior (Carlo Girola). No conceito de autonomia (diz Sampaio Dória) há dois elementos essenciais: um são as raías que limitam a ação; outro, o poder de agir livremente dentro destas raías". Evocando ainda outros mestres do Direito, continua: "bem sei que reputados mestres do direito empregam o vocábulo 'autonomia' tão só no primeiro caso, reservando para o segundo a expressão 'autarquia'.

As Universidades (diz Rafael Bielsa) nunca são autônomas, visto que nunca podem dar Leis a si próprias, são, sim, e exclusivamente, entidades autárquicas. Autonomia e autarquia (adverte Guido Calógero) são conceitos que se repelem. Que os juristas liquidem a dúvida entre si. De minha parte, usarei a Expressão 'autonomia' em relação às Universidades, por ser a da Legislação escolar vigente no Brasil e também a do projeto de diretrizes e bases".²

Para fins de nosso estudo vamos admitir o termo 'autonomia' como sendo compatível com a idéia de Universidade. Um "Estudo do Conselho Estadual de Educação da Guanabara, sobre Autonomia do Sistema Estadual - Implicações e Limites" conceitua autonomia nos seguintes termos: "autonomia significa 'jus statuendi vel condendi statuta' direito de governar-se com suas próprias leis. Primitivamente era assim designada a situação de um país conquistado ao qual era

² JÚNIOR, A. Almeida - Problemas do Ensino Superior. Edt. Nacional. S. Paulo. 1956. p. 232-233.

concedido o direito de gerir os seus negócios, segundo as suas próprias leis.

Na noção de autonomia está incluída, ainda, a idéia de ausência de constrangimento de origem exterior ... Duas notas de ressonância histórica estão no conceito de autonomia: uma certa inviolabilidade, o direito de decidir livremente sobre os problemas internos, inclusive na esfera 'judiciária, e a participação com voz ativa e atuante, nas decisões fundamentais que interessam ao governo do corpo 'maior em que a entidade está inserida. Por outro lado, uma nota de subordinação: haverá certas providências que são privativas do poder central e, ainda, o próprio direito de decidir tem o caráter de poder concedido, como se a entidade maior, sede primária do poder e da soberania, concedesse à parte, determinado poder de governar-se livremente e por leis próprias.³

Entretanto, convém nos precaver de dois riscos 'aos quais o tema nos pode induzir: - primeiro, partir dos conceitos para uma fácil conclusão de que deve existir autonomia "absoluta" ou relativa, ou simplesmente reconhecer 'que é impossível a sua existência; segundo, considerar a autonomia mais uma "propriedade" do legislador do que uma exigência emanada dos fatos.

4.2. A Autonomia é uma condição imprescindível para a vida de uma Universidade

Um aspecto importante para a compreensão da importância da autonomia para a dinâmica de uma Universidade, e para que ela possa melhor cumprir seus objetivos e exercer suas funções, é situar a autonomia universitária em duas dimensões: uma interna e outra externa. Ou seja, a autonomia comporta dois tipos de exigência que mutuamente se completam. Vejamos por partes.

³Cfr. M^r CFE - Documenta nº 4. 1967 (Súmula) p. 129.

4.2.1 A exigência interna da autonomia

Uma das características essenciais de qualquer 'Universidade, é ela ser uma comunidade de pessoas voltadas para o estudo e a pesquisa da verdade através de sua dedicação aos diversos ramos do saber. Por conseguinte, como bem observa Hector Hetherington, o trabalho universitário não pode ser concebido de maneira estritamente utilitário' e compartimentalizado. Deve ser penetrado de um espírito 'de universalidade, de modo que conduza os corpos docentes e discentes, por meio de seus relacionamentos e de suas mútuas críticas, a buscar a unidade do conhecimento e a tomar consciência de seu papel na totalidade dos valores humanos, contribuindo desta forma para a educação integral 'do homem, salvaguardando o enriquecimento da cultura no meio da qual vive a Universidade.⁴

A autonomia universitária tem, pois, uma primeira direção: a comunidade universitária. Ela supõe que os corpos docente e discente de uma Universidade participem 'ativamente na elaboração das decisões, sobretudo que afetam o ensino e a pesquisa. Quanto mais a comunidade docente e discente permanecerem indiferentes ou forem afastados pela própria estrutura da Universidade das questões importantes para a vida da Universidade, a sua autonomia se torna ameaçada a partir de dentro (da própria dinâmica universitária).

4 ^A HETHERINGTON, Hector - L' AUTONOMIE UNIVERSITAIRE - La signification aujourd'hui, in cahiers nº 7. Association Internationale des Universités. Paris 1965, p. 6. No item 6 de seu estudo o autor relaciona a autonomia com o conceito de Universidade e evoca as definições de Alexander de Manchester e de Karl Jaspers retirando delas seus elementos centrais.

Trigueiro Mendes, ao analisar o problema da autonomia universitária, resalta duas características da autonomia, que consideramos muito importantes dentro deste sentido que vimos desenvolvendo. A primeira característica da autonomia universitária diz ele, é a "autocriação e a autodireção no sentido de criatividade". Reportando-se ao caso brasileiro, lamenta que as Universidades não usem a criatividade na elaboração de sua própria experiência (ação criadora na formulação dos currículos, na estrutura didática, administrativa, etc.). A segunda característica é que a autonomia se estende à Universidade como um todo: "o sujeito de autonomia é a Universidade". ⁵

4.2.2 A exigência externa da autonomia

A questão sobre a autonomia universitária muitas vezes é colocada ou reforçada a partir desta perspectiva externa. Ou seja, a situação de dependência em que se encontra a Universidade do poder do Estado ou da Igreja ou do Grupo ' que a mantém. Como dissemos, este é um aspecto da questão ' tão significativo quanto o aspecto interno acima lembrado.

No entender de H. Hetherington, do ponto de vista formal, uma Universidade é autônoma na medida em que ela está livre de tomar, dentro de si e por seus próprios méto-'dos, as decisões que dizem respeito à sua organização e a sua gestão. ⁶ Entretanto, isso não significa a Universidade ' se fechar em si mesma tornando-se uma "torre de marfim", diz

⁵ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Subsídios para uma reforma ... Op. cit. Destaques: sobre análise da autonomia universitá-ria e o caso brasileiro p. 15-16. O autor considera a Uni-versidade como uma comunidade cuja hierarquia exclui qual-quer rigidez ou estratificação... "As intenções e decisões em que se baseia o governo das Universidades devem partir dos que estão em condições plenas de representar os fins da Instituição", p. 17.

⁶ HETHERINGTON, Hector - op. cit. p. 5.

respeito, sobretudo, às condições em que ela deve cumprir sua missão ante à sociedade, não só se colocando como instância crítica sobre as necessidades da sociedade a que ela serve, mas também, não recear às críticas que a própria sociedade a fizer.

Em 1953, houve a I Assembléia Geral da União das Universidades Latino Americanas, no Chile. Desta reunião foram aceitas as seguintes bases filosóficas da autonomia universitária:

- "1ª - que la autonomia de la Universidad es el derecho de esta corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente según ella el poder de organizar-se y de administrar-se a sí misma, que dicha autonomia es consubstancial a su propia existencia y no a una merced que le es otorgada;
- 2ª - que la Universidad por el mismo hecho de su autonomia debe, esencialmente dentro de sus propios fines, servir a la colectividad;
- 3ª - que la autonomia universitaria debe asegurarse como una de las garantías constitucionales, adaptando-se como consecuencia resoluciones a efecto de que dentro de la legislación positiva, la universidad sea reconocida como persona jurídica, administre y disponga libremente de todos los bienes que le pertenecen sujetando-se a sus propias normas y se regule legalmente lo pertinente a su patrimonio".⁷

Um fato que precisa ser levado em consideração ante estas bases filosóficas é que a Universidad como Instituição vive uma tensão dialética entre sua vinculação com as instâncias que a mantém (compromissos com o estabelecido e o presente) e sua transcendência sobre as mesmas para assim cumprir sua função prospectiva.

⁷ Universidad de Chile, Acuerdos del 2º Congreso y 1ª Asamblea General de La Union de Universidades de America Latina. Editorial Universitaria, 54. 1954, p. 99 apud Union de Universidades de A. Latina - Legislacion Universitaria Latino Americana (análisis comparativo) UNAM-México, 1967, p. 6

C A P Í T U L O V

A AUTONOMIA DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Se, para alguns, não se pode falar ainda da Universidade brasileira, ou como sugere o título de um recente estudo, a Universidade brasileira ainda está "em busca de sua identidade",¹ consequentemente seria difícil ou até impossível falar de sua autonomia. Para melhor aproximação e delimitação do tema, autonomia da Universidade brasileira - que na verdade supõe uma ligação com outra temática mais ampla como tentamos explicitar nas partes anteriores deste nosso estudo, vamos considerá-lo nos três níveis em que o mesmo tem sido manifesto: o nível legal - o nível da percepção dos autores e o nível dos fatos.

5.1. O Nível Legal - autonomia expressa nos textos oficiais

5.1.1 A evolução do ensino superior e as primeiras exigências da autonomia

A transmigração da Família Real Portuguesa para o Brasil, em decorrência da ocupação do Reino pelas tropas de Napoleão, inaugura, como observa Alberto Venâncio, uma nova fase da evolução do Ensino Superior no Brasil com a criação das primeiras instituições profissionais de Ensino Superior.² O período de 1808 até 1889, representa uma fase de consolidação da competência do Poder Central (e depois de 1889 o Poder Federal) em legislar sobre o Ensino Superior. E na fase compreendida entre 1889 até 1930 e mesmo até nossos dias o

¹ Referimo-nos ao estudo de Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, recentemente publicado pela Edt. Vozes (1975): a Universidade Brasileira em busca de sua identidade.

² FILHO, Alberto Venâncio - Ensino Superior no Brasil - Estudo inédito s/d. p. 2.

Ensino Superior tem sido alvo de muitas reformas.³ O estudo atento destes períodos da evolução do ensino superior até a fase da criação das Universidades, na segunda década de nosso século, permite-nos perceber que a exigência da autonomia se apresenta como uma constante, ora entendida inicialmente como exigência do "ensino livre", ora como autonomia expressa nos projetos de criação de Universidade em 1903 (Azevedo Sodré) e em 1904 (Rodrigues Lima), dotando as possíveis Universidades que viessem ser criadas no Rio, S. Paulo, Recife e Salvador de "autonomia didática, administrativa e disciplinar, sob a vigência do Estado". Em 1908, o projeto de Érico Coelho visava a criação de cinco Universidades, cujos corpos docentes seriam "emancipados da tutela governamental, a fim de adquirirem absoluta autonomia didática".⁴ Almeida fala numa corrente autonomista que desde o início do século vem conclamando pela libertação do Ensino. Lembra o fato de em 1945, a Associação Brasileira de Educação - "fazendo-se eco das reiteradas manifestações autonomistas que vinham de todos os setores da alta cultura" - ter elaborado estes dois princípios basilares: 1º o regime de autonomia às Universidades, inegável condição para a vida normal dessas instituições de ensino, pesquisa e divulgação cultural, já experimentado com êxito no país, deverá ser aplicado a todas as Universidades brasileiras; 2º essa autonomia não deverá significar apenas o deslocamento da autoridade executiva de órgãos do Estado, para a direção de Universidades, mas sim, a auto-direção da comunidade de todos os institutos, sem prejuízo da autonomia de cada um isoladamente".⁵

³Dentre elas: as Reformas Leôncio de Carvalho (1879) - Benjamin Constant (1891) - Rivadávia (1911) - Carlos Maximiliano (1915) - Rocha Vaz (1925) - Francisco Campos (1931) a L.D. B. 1961 e a Lei da Reforma Universitária (1968).

⁴JÚNIOR, A. Almeida, op. cit. p. 197. O autor traz numa série de dados ilustrativos sobre a questão da autonomia universitária, destaque-se os cap. V; VII e VIII.

⁵JÚNIOR, A. Almeida op. cit. p. 198-199.

Convém ressaltar que a libertação do ensino superior conclamado quer por intelectuais, quer por congregações universitárias ou pela Associação Brasileira da Educação é sobretudo da burocracia e do emaranhado das legislações obsoletas. Ainda, na opinião de Almeida Júnior, a primeira e importante batalha foi ganha com o Decreto Lei que em 1945 concedeu à Universidade do Brasil instituída em pessoa jurídica, "autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar".⁶

5.1.2 As especificações de autonomia na Lei de Diretrizes e Bases

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a autonomia universitária é especificada em autonomias: didática - administrativa - financeira e disciplinar (art. 80 e parágrafos). Na mesma Lei, ressalta-se a competência do Conselho Federal de Educação de suspender a autonomia de qualquer Universidade (art. 84).

Os artigos da L.D.B. que se referem direta ou indiretamente à autonomia universitária, são os arts. 80, 81 e 84.

A Lei 5.540/68 de Reforma Universitária, se reporta à autonomia didática-científica, disciplinar, financeira e administrativa. (art. 3º)

5.1.2.1 Autonomia Didática

A autonomia didática está relacionada com os objetivos do Ensino Superior, expressos no art. 66, da LDB, que diz: "o ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário".

⁶ JÚ. A. Almeida, op. cit. p. 199.

O problema da criação e organização de cursos e fixação dos respectivos currículos, o estabelecimento de seu regimento escolar são as características que a lei coloca a didática no seu sentido mais técnico, e não no sentido de uma metodologia mais ampla; não incluindo, portanto, a didática como obra de pensamento. Ao nosso entender, caberia na explicitação da autonomia didática, uma referência à autonomia intelectual cujo sinal mais evidente é a liberdade de pensar, não apenas restrita ao ato de formular e distribuir os programas ao longo de um curso, mas no sentido mais amplo da liberdade de expressão, o que constitui uma prerrogativa de toda a comunidade acadêmica.

5.1.2.2 A Autonomia Administrativa

A autonomia administrativa está em parte relacionada com a forma de regime jurídico da Universidade, se fundação ou autarquia. A Lei, entretanto, fez referência à elaboração e reforma de estatutos e regimentos, indicação do Reitor mediante lista a ser escolhido pelo governo, e contratação de docentes e pessoal administrativo. A questão de elaboração e reforma dos Estatutos e regimentos dependem sua aprovação do Conselho Federal. A indicação do Reitor está detalhada nos Decretos 56.410 de 3.6.65 e Decreto 55.650 de 29.1.65 e mais recentemente pela Lei nº 6.420 de 3.6.77 (D. O. Ano CXV nº 107).

Tanto a aprovação dos Estatutos e Regimentos pelo CFE como a nomeação do Reitor e Diretores de Unidade pelo presidente da República, representam dois momentos importantes para a autonomia administrativa que terão repercussão em toda a vida universitária. Trata-se de uma ocasião em que normalmente se dá a interferência da vontade alheia nos destinos da Universidade, ou seja, o momento da interferência do Poder Político representado pelo Conselho Federal de Educação ou pelo Presidente da República, na organização e no

governo da Universidade. A experiência das Universidades brasileiras tem demonstrado que nem sempre esta interferência é salutar.

5.1.2.3 A Autonomia Financeira

Pela autonomia financeira as Universidades podem administrar o patrimônio e dele dispor, podem ainda aceitar subvenções, doações, heranças, organizar e executar o orçamento total de sua receita e despesa, devendo prestar contas anuais.

Em estudo sobre o art. 80 da LDB, Jorge Americano⁷ distingue a autonomia econômica da financeira. A primeira supõe um patrimônio próprio, cujos produtos, rendas ou direitos entram diretamente para a caixa da entidade. Já a autonomia financeira sugere a idéia de separação de contabilidade de um ponto de vista puramente matemático, não econômico, solvabilidade de compromissos. A autonomia financeira das Universidades públicas é exercida dentro das verbas globais que o Poder Público lhes confere sob forma de subvenções.⁷

A legislação que afeta a questão financeira e que direta ou indiretamente se relaciona com a autonomia financeira são: a Lei nº 4.320 de 17.3.64, que estatui normas do direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União dos Estados dos Municípios e do Distrito Federal - o Decreto Lei nº 200, a Constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e os Atos Complementares nºs 43 e 76, ambos de 1969.⁸

⁷ AMERICANO, Jorge - Autonomia universitária, in Documenta nº 1, 2, 3, mar. abril, maio, 1962, p. 230.

⁸ Ver a análise sobre esta legislação e mais especificamente sobre a Lei nº 4.320, feita por Trigueiro Mendes in Toward Theory of Educational Planning... op. cit. Destaques: I Sistema de financiamento decorrente da LDB e II: o novo sistema p. 1-23. Neste trabalho o autor aponta como alternativa para melhor funcionamento do sistema de financiamento das Univer-

Por ocasião em que o CFE revisava o Plano Nacional de Educação (1965), Trigueiro Mendes observava que a autonomia atribuída às Universidades não deveria significar o direito de arbítrio irrestrito nas iniciativas custeadas pelo Poder Público. Por outro lado, chamava a atenção para a necessidade de se estabelecer uma política racional de financiamento.

A autonomia financeira postulada em Lei talvez se ja a mais possível de interferência do Poder junto à instituição universitária, pois neste sentido paira uma argumen-tação um tanto pragmática e primária: "quem dá mais manda mais".

5.1.2.4 A Autonomia Disciplinar

A autonomia disciplinar é expressa no caput do art. 80 da LDB, devendo as normas disciplinares constar nos Estatutos e Regimentos de cada Universidade. Estas normas ' devem estabelecer em toda a Universidade penas iguais para infrações iguais, uma vez que deve ser uniforme e competência para a aplicação das penas, bem como o seu processo.⁹

5.2 A Autonomia ao Nível da Percepção dos Autores

O tema da autonomia universitária, como já lem-bramos, tem ocupado a atenção de muitos dos que se dedicam ao estudo da Universidade. Entretanto, nem sempre suas perspectivas convergem para a mesma compreensão do que a autonomia representa para a Instituição.

sidades, regime de Fundações, porém com a ressalva de que esta se situasse num contexto de um governo dinamicamente planejador e presente a um modelo político não tecnocráti-co baseado na participação e pluralismo cultural e políti-co, (p. 12).

⁹AMERICANO, Jorge, op. cit. p. 231.

Para alguns autores a autonomia é uma prerrogativa ' que é concedida à Universidade, prerrogativa importante, mas não essencial. Por conseguinte ela deve ser limitada pelo Poder que a mantém.

Situam a Universidade como parte do sistema educacional que, por sua vez, depende do sistema social onde atuam outras forças (econômicas, políticas).

Outros colocam a autonomia como prerrogativa essencial para a Universidade cumprir suas funções, prerrogativa que deve estar isenta de qualquer vínculo externo ou tutela.

Há, ainda, os autores que situam a autonomia como uma conquista que a Universidade deve ir realizando através de sua atividade. O alcance e limitação da autonomia, assim entendida, serão relativos. Entre os autores há aqueles que como Darcy Ribeiro, não dissociaram sua proposta de Universidade da necessária análise crítica.

5.2.1 Estudos sobre Autonomia da Universidade Brasileira

Tentaremos, mesmo que sumariamente, fazer uma breve referência a alguns trabalhos significativos sobre a questão ' da autonomia da Universidade brasileira. Trabalhos que revelam não apenas a importância do tema como também a maneira como os autores o consideraram, a partir de suas experiências. Dado a impossibilidade de recorrer a todas as fontes, nos reportamos às que estiveram ao nosso alcance. (Os títulos dos itens seguintes assumirão ou o título de obra ou do capítulo, ou do artigo do autor citado).

5.2.1.1 A Autonomia Universitária (no estrangeiro e no Brasil)

Trata-se do cap. VIII da obra "Problemas do Ensino ' Superior" da autoria de Almeida Júnior.¹⁰ O autor após uma série de informações sobre o ensino superior no Brasil, defen-

¹⁰ A JÚ: A. Almeida, op. cit. p. 508.

de a necessidade da autonomia universitária, ponderando entretanto que esta não deve cair nos mesmos erros a que levaram a mística do ensino livre no passado. Diz: "sou um cren-te nas virtudes da autonomia universitária, pois nela vejo não só uma força vivificadora das iniciativas didáticas e do aperfeiçoamento do ensino, como ainda a expressão da democracia dentro das escolas. Contudo, diante dos resultados que acabamos de apontar (refere-se as experiências resultantes da Reforma Rivadávia) indicativos de que a emancipação das congregações se caracterizou no passado, por abusos detestáveis, como supor que foi a falta de autonomia que tolheu a expansão dos nossos Institutos de Graus Superiores? Os ensinamentos desse passado, que a lição do presente não teve tempo para desmentir, devem por-nos de sobre-aviso". Os erros do passado parecem ter deixado o autor bastante precavido quanto aos "limites" da autonomia. São suas palavras ainda: "Tenha-se presente que autonomia não significa liberdade sem controle, devendo ela, ao contrário, ser circunscrita por limites muito claros e, além disto, fiscalizada em seu exercício por um poder Superior, estranho à Instituição, e que represente os interesses da comunidade sobre que recai o ônus de pagar as despesas da casa. Entendemos ainda que, não constituindo a autonomia um fim em si, mas apenas uma condição para melhorar e dignificar o trabalho docente, preferível será, enquanto não puder produzir tais resultados, que a eliminemos das leis escolares até que seus beneficiários se alcem à altura de merecê-la".¹¹ cremos que a preocupação do insigne educador reflete em parte a tese de que a autonomia deve provir da natureza própria da Instituição, da competência de seus membros e não ser apenas uma concessão das leis sem repercussão para a vida da própria comunidade universitária.

¹¹ JÚNIOR, A. Almeida, op. cit. p. 219-220.

Em seu minucioso estudo, o autor alude aos fatores que se opõem à autonomia: além do vínculo administrativo e do vínculo centralizador de alguns, há essencialmente dois: a falta de compreensão do que seja autonomia e o pavor da diferenciação entre os Institutos (o receio que as universidades uma vez autônomas, se diferenciem entre si, deixando de imitar os "padrões centrais").¹²

A contribuição do pensamento deste autor não só à elucidação da questão da autonomia universitária como à causa da educação brasileira de modo geral, é sem dúvida uma das mais ricas das últimas décadas que não pode deixar de ser recorrida por aqueles que mourejam nesta seara do ensino superior no Brasil.

5.2.1.2 A Universidade e a Liberdade Humana

Em seu trabalho sobre a Educação e a crise brasileira, Anísio Teixeira dedica um capítulo a "Universidade e a liberdade humana" no qual relaciona a autonomia universitária a uma exigência mais profunda à liberdade humana.

Após analisar a Universidade como corporação, resalta: "a condição essencial para a liberdade no estado moderno está, com efeito, acima de tudo, na independência das instituições que guardam, aplicam e promovem o saber humano, isto é, as profissões chamadas liberais e a Universidade, em face do Estado, ao qual cabe velar por elas, mas jamais interferir em sua área de ação ou na consciência profissional dos seus agentes."¹³

Lembra para um dado histórico que, se na Europa continental, a Universidade perde muitas vezes em sua autonomia, é que foi no continente europeu que a liberdade sofreu no mundo contemporâneo, os seus mais graves eclipses.¹⁴

¹² JÚNIOR, A. Almeida, op. cit. p. 199-201.

¹³ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 262.

¹⁴ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 266.

Como já lembramos, a autonomia universitária tem uma íntima relação com a história da liberdade humana e esta é sobretudo obra de pensamento, de criação. Assim Anísio coloca a questão da autonomia em outra passagem de seu vigoroso pensamento: "a autonomia que estamos a procurar defender aqui não é portanto, apenas a independência da Instituição universitária, mas a do próprio saber humano e a de sua força própria de controle, distinta, por excelência, da do costume e tradição e da dos governos, por isso que age e atua por esclarecimento e persuasão".¹⁵

Em outro estudo,¹⁶ o renomado educador reconhece que na América Latina a conquista da autonomia universitária tem sido recente e incompleta. Acha que o problema deve ser examinado não só em face à natureza das Universidades mas também a partir das condições da própria sociedade.

Analisa o problema com bastante lucidez: "com efeito, a sociedade latino americana continua a ser fundamentalmente uma sociedade baseada na "autoridade" e não no consenso e coesão de sua população. Daí, os hábitos de governo centralizado, a extraordinária amplitude da área de decisão incorporada a textos de lei, o caráter uniforme, rígido e inflexível de sua burocracia, a natureza despótica e policial do exercício da autoridade em muitos setores. Em tal sociedade, qualquer exercício de autonomia é sempre algo de precário e com maior razão, o exercício da autonomia universitária, salvo quando esta é concebida como um "privilégio" outorgada pela lei".¹⁷

¹⁵ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 267.

¹⁶ TEIXEIRA, Anísio S. - Aspectos da Reconstrução da Universidade Latino Americana. Destaque: a autonomia universitária na América Latina, in Documenta nº 67, fev. março 1967, p. 8-23.

¹⁷ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 10.

Em seu minucioso estudo, o autor alude aos fatores que se opõem à autonomia: além do vínculo administrativo e do vínculo centralizador de alguns, há essencialmente dois: a falta de compreensão do que seja autonomia e o pavor da diferenciação entre os Institutos (o receio que as universidades uma vez autônomas, se diferenciem entre si, deixando de imitar os "padrões centrais").¹²

A contribuição do pensamento deste autor não só à elucidação da questão da autonomia universitária como à causa da educação brasileira de modo geral, é sem dúvida uma das mais ricas das últimas décadas que não pode deixar de ser recorrida por aqueles que mourejam nesta seara do ensino superior no Brasil.

5.2.1.2 A Universidade e a Liberdade Humana

Em seu trabalho sobre a Educação e a crise brasileira, Anísio Teixeira dedica um capítulo a "Universidade e a liberdade humana" no qual relaciona a autonomia universitária a uma exigência mais profunda à liberdade humana.

Após analisar a Universidade como corporação, resalta: "a condição essencial para a liberdade no estado moderno está, com efeito, acima de tudo, na independência das instituições que guardam, aplicam e promovem o saber humano, isto é, as profissões chamadas liberais e a Universidade, em face do Estado, ao qual cabe velar por elas, mas jamais interferir em sua área de ação ou na consciência profissional dos seus agentes."¹³

Lembra para um dado histórico que, se na Europa continental, a Universidade perde muitas vezes em sua autonomia, é que foi no continente europeu que a liberdade sofreu no mundo contemporâneo, os seus mais graves eclipses.¹⁴

¹² JÚNIOR, A. Almeida, op. cit. p. 199-201.

¹³ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 262.

¹⁴ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 266.

A autonomia da Universidade não deve ser entendida como uma concessão do Estado, mas uma decorrência lógica da natureza de suas funções; "se a autonomia é reconhecida como indispensável para o simples exercício profissional, que dizer de uma instituição destinada a formar esse profissional e expandir a própria cultura humana".¹⁸

Lembra que a autonomia universitária encontra resistências. É condição indispensável para a vida da própria universidade: "na medida em que a universidade se desenvolve e transforma seus métodos e seus programas de ensino, a fim de ajustar-se aos novos conhecimentos e à nova demanda social, maior se faz a sua necessidade de autonomia e liberdade de ação".¹⁹

A autonomia se relaciona com toda uma prática que exige aprendizagem extensiva a toda a comunidade universitária, o que supõe desta, conscientização para o problema e competência da comunidade universitária no sentido em que nos reparamos anteriormente. "Deste modo a autonomia não é a prerrogativa de um grupo de privilegiados mas a condição mesma pela qual a comunidade universitária vai se constituir o exemplo de cultura e prática democráticas".²⁰

A vivência da autonomia torna a Universidade uma Instituição educadora por excelência: "se a missão da Universidade é contribuir para o desenvolvimento econômico da sociedade, o exemplo de sua organização e do seu método de trabalho, autônomo e responsável, será a sua grande contribuição à reconstrução democrática dessa mesma sociedade. A autonomia da Universidade é assim, repetimos, a própria condição para a eficácia do seu esforço, e além disso, a oportunidade para se fazer uma escola de prática de auto-governo que é a própria essência da democracia".²¹

¹⁸ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 10.

¹⁹ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 12.

²⁰ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 12.

²¹ TEIXEIRA, Anísio S., op. cit. p. 12.

Reconhecemos que os tópicos sobre a autonomia universitária destacados neste ítem, é uma pequena amostra da rica obra de pensamento deste grande educador brasileiro. Na verdade toda a sua labuta profissional e seus escritos devem ser um ponto de referência para todos aqueles que desejam enfrentar a palpitante tarefa de buscar melhores alternativas para a educação brasileira, seja clarificando aspectos de sua história ou de seu presente, seja propondo-lhe novas utopias.

5.2.1.3 O Governo da Universidade

"O governo da Universidade" bem como "Subsídios para uma reforma universitária no Brasil" são dois estudos da autoria de Durmeval Trigueiro Mendes que tratam da questão da autonomia da Universidade Brasileira.²² Ambos os trabalhos, bem como outros estudos do autor já tivemos oportunidade de recorrer ao longo deste trabalho.²³

O ponto de partida da sua análise sobre a autonomia é a compreensão da Universidade como Instituição "que representa os interesses da sociedade, participa da política do Estado no sentido de que é da polis - mas não é governado pelo Estado, nem em seu nome. A Universidade é a única instituição que se insere no Estado e o transcende".²⁴ A Universidade enquanto instituição deve gozar dos mesmos privilégios de que goza o espírito, particularmente o da liberdade de independência, caracterizando assim a tensão dialética entre o Saber o o Poder.²⁵

²² Cfr. TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - "O governo da Universidade..." op. cit. e "Subsídios para uma reforma..." op. cit.

²³ Ver itens 3.4 e 4.2.1. às páginas 42 e 48 deste trabalho.

²⁴ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - O governo da Universidade, op. cit. p. I.

²⁵ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Subsídios para o Plano de Reforma da Universidade Federal da Bahia. Mimeografado p. 75.

No estudo o "governo da Universidade", considera a autonomia inerente ao próprio governo da Universidade estende-se à todos os níveis da gestão universitária, não sendo portanto privilégio aos que estão na administração superior (Reitor, Diretores de Unidades).

Ao considerar a autonomia cuja característica é a autocriação e autodireção no sentido de criatividade (ver item 4.2.1. p. 48 deste trabalho) admite que autonomia universitária também significa:

- direito de participar dos Conselhos de Estado ' que elaboram a Política Nacional de educação Superior e que decidem a distribuição de recursos;
- a Universidade articular a sua vontade com a vontade do Estado por convênio e não por imposição;
- prerrogativa de ter iniciativas culturais e científicas que por ventura não se incluem nas prioridades do Plano Nacional.

A autonomia universitária tem ainda um sentido ' mais amplo: permitir que a Universidade seja fiel à sua missão de saber situar dentro de si o pluralismo cultural e ideológico.²⁶

Através do exercício de sua autonomia a Universidade poderá cada vez mais se tornar um órgão do pensamento racional e democrático, ao invés de um instrumento da vontade do Poder.

5.2.1.4 Amplitude e Limites da Autonomia Universitária

Uma das questões do estudo da autonomia universitária que tem implicações não somente conceituais, mas sobretudo operacional - é o problema da delimitação da ampli-

²⁶ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, Subsídios para o plano da Reforma da UFB - Destaque: Pluralismo cultural e ideológico. Mimeografado, p. 85-89.

tude e limites da autonomia. Este problema já foi objeto de preocupação do Conselho Federal de Educação, que expressa no seu parecer nº 76/62, da autoria do Conselho Newton Sucupira, os aspectos sob os quais a questão merece ser analisada.²⁷

A tese inicial do autor é que a amplitude e limite da autonomia universitária é um problema essencialmente jurídico. Relaciona a questão da autonomia com a própria idéia ' da Universidade. "A idéia de autonomia universitária, como poder de auto-determinar-se, de dirigir suas atividades e seus destinos, está ligada à Universidade desde as suas remotas origens e tem-se mantido, ao longo de sua história, até os nossos dias, como uma exigência permanente que emana da própria natureza da instituição universitária. No seu processo de formação, a Universidade surge como vontade de liberdade... Desde o seu início, a Universidade teve bastante forte a consciência de suas liberdades como condição fundamental ' de sua própria existência."²⁸

Observa que na história das Universidades na Idade Média, a perda de sua autonomia coincide com a decadência da cultura da Universidade: "quando já nos fins da Idade Média, as Universidades, como na França, passam a ser inteiramente controladas pelo poder Estatal, a perda de sua autonomia coincide com seu período de decadência, onde, sem mais nenhuma vitalidade nem força criadora de cultura, deixam elas de atuar no processo cultural dos novos tempos".²⁹

E considera ainda neste seu estudo que a questão ' da autonomia da Universidade vai depender da concepção que se tenha da Instituição Universitária. Ao evocar uma declara

²⁷ Cfr. SUCUPIRA, Newton, Amplitude e limites da autonomia ' universitária, Parecer CFE nº 76, in Documenta nº 4, junho 1962, p. 45-54.

²⁸ SUCUPIRA, Newton, op. cit. p. 47.

²⁹ SUCUPIRA, Newton, op. cit. p. 47.

ção conjunta dos Vice-Chanceleres das Universidades da Grã-Bre^{ta}ntanha no sentido em que estas concordem ser fiscalizadas pelo Estado, conclui: "diríamos que o fundamento das limitações que é lícito ao Estado impor à autonomia universitária, só pode en^{con}trar-se em sua subordinação última ao bem comum da sociedade".³⁰

Estabelece em seu parecer, seis princípios que visam orientação de uma política universitária, cremos que no sentido de melhor situar as Universidades no exercício de sua autonomia.

Princípios que reconhecem a autonomia universitária como condição essencial (apesar de não ser um fim em si mesmo) para a Universidade realizar suas tarefas ante a sociedade - e como uma liberdade compatível com a fiscalização do Estado dentro de um Regime democrático. Lembra que um sistema de controle imposto às Universidades ou um Sistema de Centralização administrativa quase sempre deixam as Universidades em situação difícil para acompanhar o ritmo das transformações sociais e culturais de nosso tempo.

5.2.1.5 Autonomia das Universidades Federais

Em 1961 o Encontro de Reitores das Universidades Brasileiras teve como tema de debates um trabalho da autoria de Antonio Martins Filho, então Reitor da Universidade Federal do Ceará, versando sobre a autonomia das Universidades Federais.³¹

O autor parte de uma consideração sobre a evolução histórica da Universidade e da Universidade Brasileira relaciona inicialmente a autonomia com o clima de reforma a que se encontrava a Universidade em 1961: a concepção integral da autonomia conduzirá necessariamente a uma reforma das Universidades brasileiras. "Assim, em matéria de Universidade, autonomia

³⁰ SUCUPIRA, Newton, op. cit. p. 252.

³¹ Cfr. MARTINS Filho, Antônio, A autonomia das Universidades Federais - Imprensa Universitária do Ceará - Fortaleza p.19.

e reforma são termos interdependentes e solidários. Um é in dispensável ao outro e a conquista daquilo que ambos representam, contribuirá em boa hora e definitivamente, para a melhoria da Universidade brasileira.

Conceitua autonomia como algo que confunde-se com a própria razão de ser da instituição universitária, algo cujos requisitos são liberdade de ação e de expressão, condições para o cumprimento de suas finalidades. A autonomia deve ser ampla e irrestrita e estender-se aos campos cultural, político e econômico.³²

O autor defende que a autonomia universitária implica direito de independência para a Universidade (sem significar desvinculamento do Estado) de modo que possa elaborar e aprovar os seus próprios Estatutos e Regulamentos traçar a pauta de orientação didática que melhor se ajuste aos seus altos objetivos; firmar princípios e administrar livremente os seus recursos dentro dos limites de suas finalidades, garantindo-se assim, sua existência como organismo integrante de natureza evidentemente social.³³

Analisa ainda a autonomia da Universidade, considerando este como "órgão autônomo do Poder Executivo". Reconhece que não são inconciliáveis o princípio da autonomia universitária e o vínculo que as prende ao Poder Executivo, através do MEC.

Entretanto, ao longo de suas colocações fez ver que a prática governamental em alguns setores, tem revelado tendência para pressupostos que prejudicam e mutilam a autonomia universitária: consequência sobretudo do conceito in exato de autarquia educacional nas esferas administrativas.

O trabalho do professor Antonio Martins, tem sobretudo o mérito de ter trazido à tona a discussão do tema da autonomia para um público, cuja constituição deveria ser

³²MARTINS Filho, Antônio, op. cit. p. 30.

³³MARTINS Filho, Antônio, op. cit. p. 31.

o mais apto possível para debater o assunto: os Magníficos ' Reitores. Um público que não só vivencia aspectos operacionais da autonomia, como pode oferecer muita probabilidade de situar-se ao lado do Poder Estatal.

É interessante observar a preocupação com que a grande maioria dos Reitores das Universidades brasileiras, na atualidade, têm se empenhado em evitar uma linguagem "forte" ao abordarem problemas que afetam a autonomia universitária. O Documento final da XXVI Reunião Plenária do Conselho de Reitores (realizada em Campo Grande, Ms, de 25 de janeiro a 27.01.1978), ao tratar sobre o tema da "Administração Universitária" continha em sua versão original que "a Universidade deve manter e reforçar sua posição de permanente luta por ' uma autêntica autonomia (grifo nosso). Após algumas horas de discussão, a expressão "luta por" foi substituída por "Busca de" (uma autêntica autonomia), (grifo nosso).

É evidente que, se uma assembléia deste porte, é dominada por uma "prudência" na linguagem de suas conclusões, a ponto de modificar totalmente o sentido original de sua percepção sobre a questão da autonomia - o que se pode esperar da atuação isolada destes administradores quanto a concretização desta busca de autenticidade da autonomia para suas Instituições Universitárias?

5.2.1.6 O Crescimento Autônomo da Universidade

Dentre os estudos analíticos sobre a Universidade Brasileira que têm como pano de fundo uma proposta de realce da autonomia universitária, podemos citar os trabalhos de Darcy Ribeiro e de Florestan Fernandes.³⁴

³⁴ Cfr. RIBEIRO, Darcy, A Universidade Necessária, Edt. Paz e Terra, 2ª Ed. - Rio, 1975. Destaques: Introdução e Crise Universitária, p. 11-43. A nova reforma universitária. p. 121-169. Cfr. ainda Florestan Fernandes, Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução? Edt. Alfa-Omega S.P. 1975, Destaque cap. 8 e os dilemas da Reforma Universitária consentida p. 201-242.

Ambos advogam para a Universidade um crescimento autônomo como condição indispensável para que esta venha contribuir para a transformação da sociedade.

Para Darcy Ribeiro, a autonomia se estende aos diversos aspectos da vida universitária, "a autonomia universitária deve ser entendida como seu direito ao auto-governo, democraticamente exercido pelos corpos acadêmicos, sem imposição externa dos poderes governamentais, nem interferências de quaisquer instituições estrangeiras, quer na implantação e funcionamento de seus órgãos deliberativos, quer na determinação de sua política de ensino, de pesquisa e de extensão e, também, sem restrições de espécie alguma à condução de suas atividades criadoras, docentes e de difusão, na constituição de seus corpos docentes e na fixação de seus critérios de acesso e promoção de estudantes".³⁵

Florestan Fernandes, analisando a reforma universitária situa a questão da autonomia também em termos amplos e incisivos para a dinâmica da Universidade e da sociedade. Diz "O Brasil está diante de uma terrível alternativa. Ou se procede desse modo, abrindo vias reais e promissoras de autonomização cultural do País, ou se ficará em um estado de dependência cultural permanente em relação ao exterior".³⁶ Considera um erro grave o fato de que o grupo de trabalho da Reforma Universitária (criado pelo Decreto nº 62.937/68), não tenha procurado 'ajustar a estrutura da Universidade às condições existentes de funcionamento e de crescimento da instituição e nem tenha se empenhado no sentido de proteger e reforçar a autonomia universitária. Ressalta que a autonomia vem a ser a pedra de toque 'de uma "boa" Universidade, e que por isso mesmo deve-se começar por ela. E lamenta sobretudo que tenha havido uma forte 'predisposição de converter-se a autonomia universitária no 'equivalente de uma ficção legal.

³⁵RIBEIRO, Darcy, op. cit. p. 158.

³⁶FERNANDES, Florestan, op. cit. p. 229.

A Universidade continua a ser tratada mais como um paciente, que como um agente, preservando-se a funesta orientação herdada com o padrão brasileiro de Escola Superior. "Não se constatou que a passagem desse padrão de ensino para uma Universidade moderna" e multifuncional exige o desenvolvimento de novas linhas de organização do trabalho docente e de pesquisa, baseadas no funcionamento independente e no crescimento autônomo.³⁷

5.3 A Autonomia a Nível dos Fatos

A pequena amostra de tópicos de estudos de alunos e estudiosos brasileiros que acabamos de fazer nestes itens anteriores, de certo modo atestam que a questão da autonomia da Universidade brasileira ainda, se nos apresenta como uma área de real tensão. Esta tensão se situa entre um nível de discurso que de certo modo já tem definido o grau de autonomia³⁸ que a Universidade deve atingir e outro nível de fatos que ou através de dispositivos legais ou através de acontecimentos relacionados com a dinâmica da Universidade cerceiam aspectos de sua autonomia.

Quais os fatos que afetam a autonomia universitária direta e indiretamente?

Se a liberdade de cátedra é um fato considerado como um dos pressupostos mais importantes da autonomia universitária, a sua negação total ou parcial afeta diretamente a Universidade em sua autonomia intelectual.

A violação de recintos universitários é um outro fato que tem implicações diretas com a autonomia universitária.

³⁷ FERNANDES, Florestan, op. cit. p. 229-230.

³⁸ Cfr. FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque, A Universidade Brasileira em busca de sua identidade. Edt. Vozes, Petrópolis, 1977, a p. 13, a autora lembra que: "para analisar as funções da Universidade na Sociedade é necessário determinar não só seus objetivos pedagógicos, mas também os objetivos sociais, políticos e culturais. É fundamental definir o grau de participação de cada uma das instâncias que constitui a organização universitária, bem como o grau de autonomia que se pretende atingir".

"Consideramos que la violabilidad del recinto universitario, tiene fuertes semejanzas con la inviolabilidad del domicilio de los particulares; sin embargo, los antecedentes históricos del origen de cada una de ellas, son bien distintos. En el caso de la Universidad, puede argumentar-se que el respecto a la inviolabilidad de sus recintos por la autoridad estatal, proviene de la necesidad de respetar todas las manifestaciones de expresión naturales en un centro de cultura, aparejado a la fuerza política que en nuestro siglo ha adquirido la conquista universitaria de la autonomía y es incuestionable que no se podrá hablar de autonomía mientras exista intervención policial por parte del Estado en la vida Universitaria".³⁹

Se Universidade é o espaço para o encontro de mestres e alunos em busca da verdade, pela pesquisa, pela reflexão e pela discussão aberta da realidade, é evidente que a proibição, de direito e ou de fato da participação de todos os mestres e de todos os que quiserem estudar se constitui numa limitação essencial e irrecuperável de sua autonomia.

A autonomia, no caso, exige condições materiais e abertura psico-social e política que depende de uma organização estrutural global de toda a sociedade.

Em nenhum regime social ditatorial é possível a autonomia, nem da Universidade, nem de nenhuma outra instituição.

Como pressuposto essencial para se estabelecer a discussão ou a proposta da autonomia universitária, torna-se necessário a extinção de todos os atos de exceção e não apenas daqueles que diretamente se referem à vida universitária.

A ignorância, por parte da comunidade universitária ou por parte daqueles que através da administração ou da Política tem incidência sobre a Universidade do que venha a ser uma Instituição Universitária, a idéia de Universidade e funções além da restrita finalidade de preparar profissionais, sem dúvida torna-se um sério obstáculo ao reconhecimento da necessidade de se buscar autonomia, como expressão de vida universitária necessária.

³⁹KRAMER, F. Villagran e Bustamonte, J. Augustin, op. cit. p.91.

Creemos que é muito importante o conhecimento bem fundamentado sobre Universidade, pois se seus corpos docentes e discentes não o tiverem, automaticamente a Universidade tende a se tornar uma entidade sem elan, não só correndo o risco de desintegração interna ou de velhice precoce mas sobretudo de uma alienação ou de sua mais funesta consequência que é a sub-serviência.

O fato de a comunidade universitária ser objeto de ' mecanismos de controle do Poder Estatal através de dispositi - vos legais ou de institucionalização de órgãos dentro da pró - pria estrutura administrativa universitária, que são pela sua natureza e funções opostos ao clima necessários à autonomia - constituem uma das lesões diretas à autonomia universitária como um todo.

As leis que estabelecem e determinam os caminhos da educação no Brasil se sucedem com bastante frequência. Quanto mais numerosas e quanto mais detalhadas e perfeitas forem as leis, tanto menor será o espaço de autonomia e originalidade ' das agências encarregadas da educação. Em função das leis se multiplicam os órgãos encarregados de fazer executá-las, super - visioná-las, controlá-las e avaliar seus frutos. Isto signifi - ca, que a margem de escolha e decisão das instituições se res - tringe a detalhes insignificantes, quase mesquinhas e se mul - tiplicam, até o cansaço. As práticas burocráticas de autoriza - ções, reconhecimento, controles, avaliações, planejamentos e relatórios, etc. que se constituem em uma carga insuportável ' de atividades e de papéis, mais ou menos inúteis, porém dando a impressão de organização. A burocracia sufoca a possibilida - de da criatividade e fidelidade à realidade que são a fonte vital da autenticidade universitária, que somente torna-se possí - vel em condições reais de autonomia.

A autonomia possibilitará então o desempenho de função social da Universidade, enquanto será sensível às solicita - ções e aspirações da realidade em que estiver inserida, no nos - so caso, país subdesenvolvido.

"Para poder realizar el cumplimiento cabal de su misión en Latinoamérica y adecuar su estructura a las necesidades de la sociedad futura es indispensable que la Universidad desarrolle su labor en un clima de la más amplia autonomía".⁴⁰

⁴⁰ UNION de Universidades de América Latina - Sexta asamblea general - Universidad Autónoma de Santo Domingo: Rep. Dominicana, Agosto de 1970, p. 140.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÕES

A autonomia universitária como tema de estudo, não pode ser analisada isoladamente, sem que nos reportemos a questões mais amplas, que direta ou indiretamente dizem respeito ao assunto; questões como: qual a própria idéia que se tem de Universidade, a concepção da educação e se há definição de uma filosofia em torno do homem e seu agir sobre este mundo. Paulo Freire lembra que "não pode existir uma teoria pedagógica, que implica em fins e meios da ação educativa, que esteja isenta de um conceito de homem e de mundo"; e que, pelo fato de compreender e captar a realidade e a transformar, o homem é um ser da práxis, e portanto não pode se reduzir a um mero espectador da realidade.¹

A questão da autonomia universitária é pois uma questão eminentemente filosófica que tem implicações jurídica, política, administrativa, econômica e didático-científica.

Sendo questão de natureza filosófica, a autonomia diz respeito à liberdade no que esta prerrogativa da vida humana tem de mais radical: ela necessita e supõe condições efetivas para se alcançar a "plenitude" do próprio desenvolvimento humano, em sua dimensão individual, articulada com os grupos e as classes sociais. Daí, que as Instituições que lidam com idéias - aquilo que o homem tem de mais expressivo como ser humano - devem se constituir num "espaço" propício para florescimento do pensar ou mesmo serem livres e gozarem das mesmas prerrogativas essenciais de que goza a mente humana. A autonomia em relação à Instituição universitária se situa numa dimensão de essencialidade e não de simples qualidade que pode existir ou não a depender de outros fatores alheios à idéia e à estrutura da própria Universidade.

¹ Cfr. FREIRE, Paulo, O papel da Educação na Humanização, in Rev. Paz e Terra, nº 9, 1968. p. 124.

Entretanto, no decorrer da história, nem sempre, tal perspectiva foi viabilizada devido aos condicionamentos conjunturais dos grupos que instituíram em cada sociedade concreta a Universidade.

Qualquer filosofia consequente inclui na dimensão de essencialidade do homem sua concretude na cultura e na história; isto é a autonomia e a liberdade, em igual proporção que pertence ao mundo das idéias, pertence ao mundo dos fatos: só existe com um mínimo indispensável de condições materiais e sociais objetivas.

Concordamos, que para o homem, liberdade não significa poder fazer tudo o que se quer, mas poder escolher uma ou mais ante várias alternativas para atingir um objetivo.

Da mesma forma a autonomia para uma instituição como a Universidade supõe conscientização e uma relação direta com a responsabilidade, por parte desta, não só em sua vida interna, mas também em sua dimensão externa.

1 - A situação de dependência econômica, política e cultural em que se encontram as sociedades subdesenvolvidas às vezes torna um pouco desoladora as suas instituições de Educação no sentido de colocá-las numa posição de atraso no tocante à qualidade de seu ensino e à ausência de pesquisa - fatos estes que frequentemente tornam a idéia de sua autonomia uma realidade ora difícil, ora pouco sentida ou quando não tida por alguns críticos mais severos um "sonho ingênuo".

No caso Brasileiro as fontes financiadoras determinam as prioridades tanto na abertura de cursos, quanto nas áreas de pesquisa, comprometendo deste modo estes aspectos da autonomia da Universidade. Esta situação agrava-se sobretudo com a imposição do regime tecnocrático. Como bem assinala Trigueiro Mendes: "O desenvolvimento dos vários países do Terceiro Mundo está a cargo de tecnocratas, destituídos tanto da visão política quanto da visão universitária dos problemas. A sociedade fica comprimida por uma visão que exclui

toda a sua densidade. O saber ao mesmo tempo que é convertido em poder, é reduzido a esquemas normativos a que faltam 'no plano científico, consistência e universalidade".²

"Es preciso declarar de entrada que en una sociedad regida por el critério utilitario de la adaptacion la Universidad no es autonoma. Por más que en Constituciones y Leyes asi se declare, la Universidad no es otra cosa que en recurso para cooperar en el afianzamiento del orden es abelecido y marchará tanto mejor mientras más absecuente se mantenga".³

2 - Se a autonomia da Universidade, fosse reconhecida em todas as instâncias da estrutura social, daria à Universidade uma configuração característica. Sendo o espaço 'apropriado para a pesquisa, para a busca de alternativas, o espaço de livre trânsito de idéias e discussões, de inova- 'ções, necessariamente ela estará em frontal oposição à maioria das instituições. Todas as instituições têm como preocupação básica a sua preservação, a sua manutenção.

A Universidade como instituição tende também a cristalizar-se, sobretudo, sua cúpula. Entretanto, pelo fato de ser uma instituição que lida essencialmente com idéias se propõe também a mudanças, o risco, a busca e a inovação, gerando desta forma uma tensão dialética entre a permanência e a mudança.

Não pode haver integração da Universidade com qual-quer sistema, porque, então ela estaria perdendo sua identidade e sua característica essencial. Trigueiro Mendes observa oportunamente que a Universidade exprime uma civilização nacional, mas não pode deixar de ser transnacional; serve a um lugar, mas não pode ser nem local, nem regional.

²TRIGUEIRO, Mendes, Durmeval - Desenvolvimento, Tecnocracia e Universidade. Texto inédito s.d. p. 10.

³Cfr. MENDONZA, Alberto - América Latina ante las Sociedades alienadas, in Rev. de la Universidad del Zulia, nº 14, abril de 1968, p.122. O autor no mesmo trabalho relaciona a questão da autonomia com a situação de empréstimos econômicos 'que países subdesenvolvidos fazem em prol da Educação. Diz:

Nem pode, tão pouco, ser governada pelas idéias de um partido ou de um grupo, ou de uma preferência intelectual. Nem por opções ideológicas, pois que todas devem encontrar-se dentro dela, o mais possível desideologicizadas, e reduzidas ao nível de racionalidade, que é o seu método".⁴

3 - A Universidade autônoma, interna e externamente, não significa desligamento da realidade objetiva onde ela existe. Sua base, verdadeira, é sua realidade que ela assume, não para confirmá-la, mas para transformá-la. Sendo a realidade o esteio básico da verdadeira Universidade, haveria uma inversão a ser feita de suas funções. A função prioritária não seria o ensino, mas a extensão, entendida esta como a volta às bases da realidade concreta numa atitude dialética de influência e re-organização, de transformação da realidade e de auto-transformação em função dos dados novos que a práxis lhe dará constantemente.

A Cultura como produto da atividade humana não está apenas no seio da Universidade, mas também se encontra nas diversas formas do fazer.

Neste sentido torna-se imprescindível o contato permanente da Universidade com a realidade que a cerca.

"A cultura viva e real está dentro e fora da Universidade, vinculada com a cultura popular, na linha de homogeneidade democrática, contra a homogeneidade de discriminação do saber e do poder".⁵

"Aspectos importantes de la sutil invalidacion de la autonomia es el que muestran las agencias internacionales de financiamiento. Ellas descubrieron que con el incentivo del dinero, a veces irrenunciable, pueden modelar las Universidades a la imagen y semejanza del sistema de intereses que representan". Idem, p. 123-124.

⁴TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, O Governo da Universidade, op. cit p. 1. (Doc. p. 74).

⁵TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - O Sistema Universitário e a Sociedade Brasileira. Texto inédito.

A pesquisa, nesta inversão, estaria voltada para a descoberta, sempre mais profunda da realidade e não em função de interesses puramente acadêmicos ou alienígenas. E o ensino deixaria, definitivamente, de ser "acadêmico" e livresco para se tornar a instância de organização dos conhecimentos difusos na realidade, ampliá-los, complexificá-los e enriquecê-los com o acervo histórico da reflexão da humanidade.

4 - O fechamento de todos os espaços da liberdade e autonomia significa uma opção evidente de um ser para a morte. Não existindo condições de germinação de idéias novas, produção de pensamento original, a sociedade se alimentará das idéias já estabelecidas; portanto, será dependente culturalmente, ou de "meias-verdades" impostas como plenas pelos meios de massificação existente em todas as sociedades bitoladas.

Ao lado desta dependência castradora se organiza outra de igual gravidade: a dependência tecnológica. Só a liberdade de pesquisa dará às nações sua estatura característica e sua independência completa.

É evidente que uma Universidade limitada em sua autonomia só pode aprofundar as cadeias da dependência cultural e tecnológica. Definitivamente, este não pode ser o projeto universitário da América Latina, a não ser que opte pela anulação.

Pode contudo a sociedade sair de sua situação de esterilidade por força da ação de indivíduos ou grupos conscientes, críticos e criadores, como de fato existiram na história. Porém, estes gênios surgiram e agiram à margem da Universidade (para confusão desta).

A Universidade em sua idéia original seria a instância pensante da sociedade, garantindo seu dinamismo. Porém, objetivamente ela vem tornando-se um instrumento de reprodução e manutenção do "Status Quo".

O espaço de autonomia universitária inclui também o lugar da crítica. A crítica necessariamente gera crise e a crise "é fratura numa substância"⁶ e não em acidentes e por isto é temida e abafada, embora desta função dependa a possibilidade de avanço. A dialética é a dinâmica da vida e proibir o direito de crítica na Universidade é optar pelo ultrapassado.

5 - A autonomia da Universidade brasileira, tem se constituído em um valor cuja fundamentação legal é claramente proclamada e cujo grau de participação tem sido bem explicitado por educadores dentro do próprio sistema educacional. Entretanto, vê-se que a nível de fatos, a autonomia da Universidade brasileira como um valor, torna-se comprometida e por vezes defasada entre o nível de propósito e de fato. Seu comprometimento dá-se sobretudo em razão da própria Universidade se originar, se estruturar e se manter dependente do Poder Estatal. Sua defasagem nem sempre dá-se de modo claro. Primeiramente, por existir, em relação à autonomia, uma tendência de se conceder ao nome o que é devido à coisa.⁷ E em relação ao Poder Estatal, num regime político acentuadamente tecnocrático, persistir uma tendência centralizadora que por sua vez parece não fazer questão de propiciar à Universidade uma efetiva autonomia, é indispensável para uma análise crítica e prospectiva dos problemas que afetam a sociedade nos aspectos econômicos, políticos e sociais. E também por não dispor ainda a Universidade Brasileira de uma comunidade docente e discente libertas de condicionamentos e capazes de elaborar novas proposições. Este fenômeno é reforçado pela existência de muitos professores não motivados para a busca de melhores qualificações e um corpo discente cada vez mais disperso e influenciado por uma cultura de massa não autêntica, ou melhor não é problema das massas e sim o mimetismo, a estagnação.

⁶ TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, Unidade e Pluralidade da Cultura, e a Natureza do diálogo pedagógico, in A Universidade e sua utopia, Rev. Bras. Est. Pedag.- MEC/INEP, nº 112, out/dez. 1968, p. 225.

⁷ Cfr. TRIGUEIRO Mendes, Durmeval, Subsídio para uma Reforma

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, Heron de - L'Université pour quoi faire? Rev. Developpement et civilisation. Paris, mar - juin 1970, 38-40 (200) 167-174.
- ALMEIDA JÚNIOR, Antônio Ferreira - Problemas do Ensino Superior. Edt. Nacional. S. Paulo, 1956.
- AMERICANO, Jorge - Autonomia Universitária. Documenta, mar. ' abr. mai - 1962 (120) 228-232.
- AMIN, Samir - O desenvolvimento desigual - Ensaio sobre as formações sociais do Capitalismo periférico. Edt. Forense. Rio de Janeiro, 1976.
- BERGER, Manfredo - Educação e Dependência. Edt. Difel/URGS/Livraria Francisco Alves - Rio de Janeiro, 1977.
- BOEMINGER, Edgardo - La Universidad Latino Americana frente a las demandas de la Sociedad Contemporanea (Anais) ' Sexta Assamblea Generale - Union de Universidades ' de America Latina - República Dominicana, 1970.
- BORDENAVE, J. Diaz - O aperfeiçoamento pedagógico dos professores universitários: Um desafio nacional. Mimeogr. ' (1966).
- BRASIL, Ministério da Educação e Cultura - Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68. Reforma Universitária. Deptº. de Apoio. Diretoria de Documentação e Divulgação. Brasília. DF. 1968.
- BRASIL, MEC/DAU - Relatório Anual, Atividades das Instituições Federais de Ensino Superior em 1974. Departamento ' de Divulgação. Brasília, 1976.
- BRASIL, MEC/SUBIN/DAU/CRUB - O Sistema Departamental na Universidade Brasileira - Tema 02. A análise Macroorganizacional. Brasília. 1974.
- DE WAELEHENS, Alphonse - Existence et signification. Deuxième ' Edition. Edt. Nauwelaerts. Paris, 1967.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque - A Universidade Brasileira em busca de sua Identidade. Edt. Vozes. Petrópolis, 1974.
- FERNANDES, Florestan - Universidade Brasileira. Reforma ou Revolução? Edt. Alfa Omega. São Paulo, 1975.
- FILHO, Alberto Venâncio - Ensino Superior no Brasil. Estudo ' Inédito s.d.
- FREIRE, Paulo - Ação Cultural para a Liberdade e outros escritos. Edt. Paz e Terra. Rio, 1976.

- FREIRE, Paulo - O papel da Educação na Humanização. Rev. Paz e Terra nº 9, out. 1969. Edt. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.
- FURTER, P. e FIORI, Ernani - Educación Liberadora: Dimension Política. Ediciones Busqueda. Buenos Aires, 1975.
- GARCIA, P. Benjamim - Educação: Modernização ou Dependência? Livraria Francisco Alves. Edt. Rio de Janeiro, 1977.
- GUILHERME, Garcia - La educacion como prática social, polígrafo. s.d.
- GUSDORF, George - Crise da Universidade e Crise de Valores. Rev. Convivium. Investigação e Cultura. maio. jun 1975 (284), 195-220.
- HETHERINGTON, Hector - L'autonomie Universitaire. La signification aujourd'hui. Cahiers nº 7. Association Internationale des Universités. Paris, 1965.
- JASPERS, Karl - Balance Y Perspectiva - Renovacion de la Universidad. El viviente espiritu de la Universidad. Revista de Occidente Madrid, 1953.
- _____ La idea de la Universidad. La idea de la Universidad en Alemania. Edt. Sudamericana. B.Aires, 1959
- JORNAL VERSUS: Paulo Freire: O andarilho do óbvio. (Entrevista) Jornal VERSUS nº 8. 1977 p. 34.35.
- KERR, Clark - The Uses of the University, Harper Torchbooks, The Academy Library, Harper and Row Publishers, New York, 1966.
- KOSIK, Karel - Dialética do Concreto. Edt. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1969.
- KRAMER, F. Villagran e BUSTAMONTE J. Agustin - Legislacion Universitaria Latina Americana (análisis comparativo) Union de Universidades de America Latina, Edt. Universidad Nacional Autonomia de México. México, 1976.
- LEI - 5.540 de 28 de novembro de 1968.
- LEI - 4.024 de 20 de dezembro de 1961 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Documenta nº 4. março, 1962.
- LIMA VAZ, Henrique - Cultura e Universidade. Edt. Vozes, Petrópolis, 1966.
- MARTINS FILHO, Antônio - A autonomia das Universidades Federais. Imprensa Universitária do Ceará. Fortaleza. 1964.
- MENDONZA, Alberto - America Latina ante las Sociedades Alienadas. Rev. de la Universidad del Zulia. Abril - 1968 (14) 111-128.

- MONDOLFO, Rodolfo - Universidad: Pasado y Presente, Editorial Universitária de Buenos Aires, B. Aires, 1966.
- NEWMAN, John Henry - The idea of a University. Rinehart Company Incorporated, New York, 1960.
- OLIVEIRA, José Alves de - A Universidade como autarquia de regime especial. Polígrafo CENTAU-UNICAMP. Campinas, 1977.
- ORTEGA y Garset, Jose - Mission de la Universidad y otros ensayos afines. Revista de Occidente, Madrid, 4ª Edição, 1965.
- PASTORE, José - Recursos humanos e Ensino Superior. Anais do seminário sobre o Ensino Superior. Vol. I. Câmara dos Deputados. Brasília, 1977.
- PAZ E TERRA, Revista nº 9. Outubro 1969. Bibliografia selecionada sobre a Universidade. Edt. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.
- RAMALHO, Rubens Sette - Coordenação da Pesquisa Pura e Aplicada na Universidade. Polígrafo, 1973.
- REIMER, Evertt - A Escola está morta. Livraria Francisco Alves. Edt. Rio, 1975.
- REVISTA DE CULTURA - Vozes nº 6, agosto 1975: Universidade Aspectos Definições e Tendência - Edt. Vozes. Petrópolis.
- RIBEIRO, Darcy - A Universidade Necessária. Edt. Paz e Terra. Rio, 1975.
- ROOD, F. John - Administração Federal. vol IX. F.G.V. Serviço de Publicações, Rio de Janeiro, 1965.
- SALMAN, H. Dominique - O Lugar da Filosofia na Universidade. Edt. Vozes. Petrópolis, 1973.
- STEGER, Hanns Albert - As Universidades no desenvolvimento da América Latina. Edt. Tempo brasileiro. Rio de Janeiro, 1970.
- SUCUPIRA, Newton - Amplitudes e limites da autonomia universitária. Documenta. Jan. 1962 (4) 45-54.
- TEIXEIRA, Anísio - A Educação e a Crise brasileira. Edt. Nacional. S. Paulo, 1965.
- _____ - Aspectos da reconstrução da Universidade Latino-Americana. Documenta. fev. mar. 1967 (67) 8-23.
- TOLENTINO DIPP, Hugo - Comentário al tema III: "La Universidad Latino Americana frente a las demandas de la Sociedad Contemporanea", (Anais); Sexta Asamblea Generale - Union de Universidades de America Latina. República Dominicana, 1970.
- TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - Unidade e Pluralidade da Cultura e a Natureza do diálogo pedagógico. Rev. Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, out. dez 1968 112 (128).

- _____, Para uma filosofia da educação fundamental e média. Rev. de Cultura Vozes. mar. 1974, 68 (2)89-96.
- _____, Toward a theory of Educacional Planin: The Brasil
lian case. Latin-American Studies Center, Michigan
State Universty USA 1972. (Versão Portuguesa) a
Chance ameaçada um novo estilo de Ação educacional.
TESAE DpFE 08/74.
- _____, Meias Verdades dos Liberais e dos tecnocratas. '
Toward a Theory of Educational Planing: The Brasi -
lian Case, "Latin-American Studies Center, Michigan
State, University, USA, 1972.
- _____, Subsídio para o Plano de reforma de Universidade
Federal da Bahia. Mimeogr. (1965).
- _____, Um novo mundo uma nova Educação. Rev. Brasileira
de Estudos Pedagógicos. jan. mar. 1969. 51 (113) '
9-18.
- _____, Realidade Experiência e Criação. Rev. Brasileira
de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro. abri, jun.
1973. 59 (130) 227-362.
- _____, Desenvolvimento, Tecnocracia e Universidade. Rev.
de Cultura Vozes agosto. 1975, 69 (6), 5-18.
- TRIGUEIRO Mendes, Durmeval - O Governo da Universidade in Do-
cumenta, dez. 1966 (64), 74-98.
- _____, Subsídio para uma reforma universitária no Brasil
(ensaio). Mimeogr. FGV/IESAE-DpFE nº 22/74.
- _____, Pesquisa e Ensino no Mestrado de Educação. Revis-
ta Brasileira de Estudos Pedagógicos, out. dez. 1972
58 (128), 249-264.
- TOURAINÉ, Alain - La Societé Post-industrielle naissance d'une
societé. Edt. Denoël. Paris 1969.
- _____, O Silêncio da Universidade. Rev. Brasileira de
Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro. Jan. mar. 1974,
133 (128) 22-30.
- UNION de Universidades de A. Latina - Legislacion Universitá-
ria Latino-Americana. ANAM - México, 1967.
- VASCONCELLOS, J. Vieira - A Universidade. (Conferência) Polígra
fo, 1975.
- WHITEHEAD, Alfred North - Os fins da Educação e outros ensaios.
Edt. Nacional e Edt. da USP - São Paulo, 1969.

NOME DOS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA

Tese apresentada aos Professores

- 1) DURMEVAL TRIGUEIRO MENDES *Durmeval Trigueiro Mendes*
- 2) JOSÉ SILVÉRIO BAIA HORTA
- 3) MARIA ÂNGELA DE ALMEIDA VINAGRE *Maria Ângela de Almeida Vinagre*

Visto e permitida a impressão

Rio de Janeiro, / / 197

Neilton Lourenço

Coordenador Geral do Ensino

João Paulo de A. Silva

Coordenador Geral da Pesquisa