

A autonomia universitária – extensão e limites

DOCUMENTO
DE TRABALHO
03 / 05

Eunice R. Durham

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Da Universidade de São Paulo

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

A autonomia universitária – extensão e limites

Eunice R.Durham

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

A autonomia universitária – extensão e limites

Eunice R. Durham

Equipe do NUPES

Eunice R. Durham
Diretora Científica

Pesquisadores

Ana Lucia Lopes
Elisabeth Balbachevsky
Omar Ribeiro Thomaz

Auxiliares de Pesquisa

Denilde Oliveira Holzacker
Diogo Ferreira da Costa Patrão
Elisabete dos Santos Costa Alves
Luciane da Silva

Auxiliar Técnico

Regina dos Santos

Auxiliares Administrativos

Josino Ribeiro Neto
Vera Cecília da Silva

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA – EXTENSÃO E LIMITES

Eunice R. Durham*

Introdução

A questão da autonomia universitária parece ser, no Brasil, objeto de um amplo consenso – professores, estudantes e mesmo os governantes manifestam-se todos a favor dela e pretendem defendê-la. É assim um valor e, por isto mesmo, é, o mais das vezes, tratada como um pressuposto inerente à própria natureza da instituição. É desta forma, aliás, que ela aparece no próprio texto constitucional. De fato, o Art. 207, que trata deste tema, parece todo dirigido para a questão da autonomia e apenas, secundariamente, para a caracterização do que seja uma universidade:

Art. 207. “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

Por outro lado, a universidade deverá obedecer o que dispõe o Artigo 206, que trata dos princípios educacionais.

Art. 206. “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de condições de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial

* Professora Emérita da Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras da Universidade de São Paulo.

profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade.”

O Artigo 206 estabelece, por assim dizer, o quadro geral e os limites dentro dos quais a autonomia deve ser exercida¹.

A inclusão da questão da autonomia no corpo constitucional transferiu uma parte importante do debate sobre a universidade para a esfera jurídica, especialmente porque o conceito não é juridicamente claro, particularmente no que diz respeito a entidades de direito público. Sobre esta questão há apenas um ponto de consenso: o de que autonomia não significa soberania e portanto não exclui formas de controle por parte do poder público.

Eu mesma já escrevi sobre o problema da autonomia desta perspectiva:

“Constitui um ponto de partida necessário para esta discussão a análise formal do conceito de autonomia e sua aplicação à universidade. Por autonomia se entende, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias. Neste sentido mais geral, que os dicionários registram, o termo confunde-se com “soberania” e se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da sociedade civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta. Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina. São assim as funções da Universidade que balizam e definem a natureza de sua autonomia. É por

¹ Note-se que, se o inciso II assegura a liberdade acadêmica, o de número V restringe fortemente o âmbito da autonomia administrativa das universidades federais.

isso que o próprio texto constitucional, afirmando que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, diz, simultaneamente, que “obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. (Constituição Federal, Art. 207). Assim, se a atual Constituição não define explicitamente as funções da Universidade, o faz indiretamente, estabelecendo que se trata de uma instituição caracterizada pela indissociabilidade entre ensino e pesquisa, que são suas finalidades precípua (estando o terceiro termo, “extensão”, obviamente, referido aos dois primeiros). Podemos assim afirmar que a Universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhes são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade. Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exige as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços”. (Durham, E.R., 2003, pp. 276-7)

Esta reflexão nos leva, de imediato a colocar, na discussão da autonomia, um problema paralelo: o de quais formas de controle do Poder Público são simultaneamente, necessárias para assegurar que as universidades cumpram suas funções e sejam compatíveis com a autonomia que lhes foi assegurada.

O problema é mais espinhoso no caso das universidades estatais porque, no Brasil, toda a estrutura da administração pública está formulada de modo a garantir um rígido controle burocrático sobre todas as entidades que o integram, sem nenhum espaço onde incluir uma instituição dotada de autonomia, com a possível exceção das empresas públicas. Desta forma, a autonomia assegurada no Artigo 207 entra em conflito com outros preceitos constitucionais relativos à administração pública e este é outro motivo pelo qual o debate se encaminha para a esfera jurídica.

Este problema não é de hoje, mas tem ressurgido repetidamente na nossa história universitária. De fato, a história da administração pública brasileira registra diversas tentativas de romper a rigidez das amarras burocráticas que cerceiam todo o conjunto do aparelho de estado, a partir da consciência da necessidade de abrir espaço para organizações mais ágeis e flexíveis. A primeira foi a criação da figura da autarquia, muito mais autônoma, a qual foi amplamente utilizada na criação de universidades. Mas o centralismo burocrático que

caracteriza a filosofia administrativa brasileira acabou descaracterizando, através da legislação posterior, o grau de autonomia anteriormente concedido. Houve então uma segunda tentativa, na criação da Universidade de Brasília, por Darcy Ribeiro, que foi instituída como fundação dotada de um conselho curador e com pessoal contratado pelo regime da CLT, isto é, fora do funcionalismo público. Novamente, as vantagens desta organização levaram à transformação de diversas universidades federais neste novo tipo de instituição. Mas, mais uma vez, a pressão da orientação centralista burocrática da administração pública, aliada aos docentes e funcionários que ansiavam pelos privilégios dos servidores públicos (especialmente no que toca à estabilidade e a aposentadoria com salário integral), promoveram novamente a descaracterização da iniciativa. Foi esta mesma tendência de rigidez crescente da administração pública que orientou a formulação de muitos dos artigos constitucionais que contradizem o princípio da autonomia universitária tal como é definida na própria Constituição e regulamentada na LDB.

De fato, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional procurou definir mais claramente o âmbito da autonomia. Mas, se a conceituação de autonomia ficou juridicamente mais clara, as contradições do texto constitucional não foram totalmente resolvidas no que tange às instituições de direito público.

Há entretanto, na própria LDB, um artigo, o de número 54, que encaminha uma solução para o problema:

“Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.”

A regulamentação deste artigo permitiria, de fato, resolver as enormes contradições e percalços legais que se colocam no caminho da autonomia das universidades estatais com o reconhecimento de que universidades não podem ser tratadas como repartições públicas, nem o estatuto do funcionalismo público constitui a forma adequada de gestão para o seu pessoal.

Estranhamente, todo o debate público atual sobre a reforma universitária tem sistematicamente ignorado esta questão, que ficou restrita a um grupo reduzido de juristas. Possivelmente, são os interesses corporativos dos docentes e funcionários que tem promovido

a cegueira generalizada em relação a este problema, dado seu empenho em preservar as vantagens e privilégios do serviço público em detrimento da autonomia administrativa.

A discussão jurídica continua portanto a ser fundamental quando se trata da autonomia das universidades brasileiras. Entretanto, a explicitação dos obstáculos à autonomia universitária criados pelas leis que regem a administração pública no Brasil exige um saber mais especializado que o meu. Nina Ranieri tratará do problema desta perspectiva, em texto próprio.

Proponho-me, nesta parte do trabalho, fazer outro tipo de análise, dentro da perspectiva de que *“a autonomia é relativa também porque está sujeita a constrangimento de natureza material, cultural e política próprios da sociedade na qual a instituição se insere. Além disso, uma instituição como a Universidade não é criada a partir do nada, mas possui uma longa história da qual depende, em grande parte, a sua organização e o seu reconhecimento social”*(opus citatum, p. 277). O que me interessa mais particularmente é investigar os pressupostos que estão presentes nos debates que temos travado nos últimos anos de forma a entender melhor as contradições e omissões da legislação e das posições assumidas pelos diferentes atores políticos envolvidos no encaminhamento da questão universitária.

Um dos aspectos que não tem merecido a devida atenção é o fato de que tanto a legislação como a posição dos diferentes atores presentes na arena política estão profundamente afetados pelo que eu gostaria de chamar de “o mito da universidade”. O cerne deste mito consiste na crença de que há um único modelo institucional adequado para todo o ensino superior: o da universidade pública e gratuita, que associa ensino, pesquisa e extensão. Também faz parte do “mito da universidade” a crença em que a autonomia só se realiza com a “auto-gestão democrática” exercida por docentes, alunos e funcionários. Na própria Constituição, no Artigo 216, o qual trata dos princípios que devem reger o ensino, o item V realmente preconiza a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. A questão é que há diversas formas possíveis de gestão democrática: direta, representativa, presidencialista, parlamentarista. No mito, o ideal é o de uma democracia direta, onde tudo se resolve em grandes assembleias. O mínimo aceitável para as universidades é o de um sistema presidencialista, com eleição direta para os cargos dirigentes e para os colegiados, com participação igualitária de professores, alunos e funcionários.

A força do mito faz com que se omitam da reflexão duas questões fundamentais. A primeira é o fato de que as universidades, tanto do Brasil como em todos os demais países,

constituem um tipo específico de instituição que coexiste, creio que necessariamente, com outros tipos de estabelecimentos de ensino superior, como faculdades de formação profissional, institutos tecnológicos, escolas vocacionais e todo um enorme campo de cursos de menor duração, genericamente denominados de pós-secundários. É neste contexto que é atribuído às universidades um grau maior de autonomia. A segunda é que não se dá a devida consideração à profunda diversidade existente no próprio conjunto das universidades brasileiras, que integra, além das públicas, instituições privadas muito diversas, incluindo as comunitárias e as lucrativas, a maioria das quais, aliás, não preenche os requisitos constitucionais que definem as universidades porque não associa o ensino à pesquisa. São estes outros setores não públicos que absorvem a maior parte das matrículas e não se discute se a autonomia, tal como está sendo proposta, deve ser a mesma para todas essas instituições. Quando esta questão não é levada em consideração, o resultado é o que aí está, claramente visível: o de que a autonomia, atribuída igualmente a setores diferentes, tem conseqüências inteiramente diversas em cada um deles, as quais, para o setor privado estão longe de corresponder às intenções daqueles que a defenderam na arena política e inseriram o Art. 207 na Constituição.

No caso das universidades particulares para as quais não se aplica o inciso V, há plena autonomia institucional (didático-científica, administrativa e financeira). Mas (com exceção de muitas comunitárias) ela é exercida pelas mantenedoras e não pela comunidade acadêmica (como preconiza o mito). Na maioria das instituições privadas não existe, de fato, liberdade acadêmica, para os docentes, isto é, de ensino e pesquisa, pois a criação de cursos, o currículo e até as ementas das disciplinas oferecidas são controladas pela mantenedora, do mesmo modo que as raras pesquisas existentes. É também a mantenedora que fixa o número de vagas e o tamanho das turmas e, como os recursos (e os lucros) provêm das mensalidades, o interesse dessas universidades é o de ampliar exorbitantemente o número de vagas. Disto resultou um crescimento explosivo e artificial das vagas disponíveis, muito maior do que o número de candidatos em condições de arcar com os custos do ensino.

No caso das universidades públicas, especialmente as federais, a autonomia teve efeitos praticamente inversos. Há plena liberdade de ensino e pesquisa. Em compensação a autonomia administrativa e de gestão financeira está, como vimos, fortemente cerceada pelas normas de administração pública e muito longe da autonomia plena da qual goza o setor particular. Além disto, tendo a autonomia englobado a auto-gestão democrática, ela é exercida exclusivamente pela comunidade acadêmica; com isto a universidade tende a se fechar sobre

si mesma e é incapaz de controlar os interesses corporativos. Ao contrário das particulares, o interesse se volta muito mais para aumentar o corpo docente e administrativo, assim como o valor dos salários, do que para expandir as vagas e os cursos noturnos no limite máximo de sua capacidade de modo a atender à demanda social. Para o tamanho do corpo docente, o número de alunos tende a ser muito reduzido.

Isto nos leva a uma primeira observação sobre o conceito de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. É o fato de que ele tem um sentido muito diverso conforme se aplique às instituições ou à autonomia de docentes e pesquisadores na condução de seu trabalho, isto é, liberdade acadêmica. A confusão entre estas diferentes aplicações do conceito deriva da ausência de compreensão de que a autonomia institucional não implica necessariamente em liberdade acadêmica, como fica claro para quem quer que analise os efeitos diferenciais da aplicação do preceito institucional no sistema de ensino superior brasileiro privado.

A liberdade acadêmica ou autonomia didático-científica diz respeito diretamente àqueles que conduzem o ensino e a pesquisa. A autonomia administrativa de gestão-financeira e patrimonial dizem mais respeito à instituição e o grau de autonomia em cada um destes diferentes aspectos não é sempre e necessariamente o mesmo.

Acredito que uma visão histórica e comparativa nos permite desmontar o mito do modelo único, reintroduzir a reflexão sobre a heterogeneidade dos sistemas de ensino e entender melhor as peculiaridades, contradições e deficiências do nosso ensino superior, assim como as conseqüências possíveis de diferentes formas de autonomia.

A visão comparativa nos permite fazer, de início, uma observação interessante: nos trabalhos originalmente publicados em língua inglesa, raramente encontramos alguma referência ao termo *autonomy*; fala-se, quase que exclusivamente de *academic freedom*. Na Alemanha, a menção à liberdade acadêmica e a sua defesa constituem igualmente preocupações constantes. Mesmo na *The Encyclopedia of Higher Education* (Clark, B.R. e Neave, G.R, ed. 1992), uma das mais completas e competentes obras sobre ensino superior, não encontramos nenhum capítulo sobre autonomia, mas há um, excelente, sobre *Academic Freedom* (por G. Gaston) na seção III do 2º volume. *Academic Freedom* refere-se, basicamente, à liberdade de ensino, de expressão e de investigação face a limitações de natureza religiosa, política ou ideológica e diz respeito aos docentes.

Embora a defesa da liberdade acadêmica (isto é, de autonomia didático-científica) tenha uma longa história, é compreensível que se apresente com tanta vitalidade ainda hoje, especialmente no caso europeu, onde ainda está viva na memória sua destruição pelos regimes autoritários de cunho fascista na Alemanha, Itália, Espanha e Portugal, assim como pelos regimes comunistas na URSS e no Leste Europeu. Nos Estados Unidos houve o fenômeno do MacArthismo, particularmente perturbador porque logrou promover um verdadeiro expurgo na intelectualidade americana, em plena vigência de um regime democrático.

No Brasil, tivemos também 15 anos de regime militar, com cassações de professores universitários por questões políticas e tentativas de controle ideológico da vida acadêmica por dispositivos de censura instalados nas instituições, à margem da estrutura legal. Houve um enorme prejuízo para as universidades, com a perda de boa parte da sua liderança intelectual e com efeitos nocivos particularmente grandes na área da pesquisa. A liberdade acadêmica foi restabelecida já no período da transição democrática e, hoje, é plenamente assegurada nas universidades públicas (nas particulares, como vimos, a situação é diversa). Mesmo assim, estranhamente, não é a questão da liberdade acadêmica que concentra as atenções nem a que mais mobiliza estudantes e professores. É necessário que a análise do problema da autonomia retome esta questão, cuja importância central é melhor compreendida dentro de uma visão histórica.

A visão histórico-comparativa é tão mais necessária porquanto o ensino superior brasileiro não decorre de modelos autóctones, mas foi todo importado. A introdução do ensino superior no Brasil, no início do século XIX, seguiu o modelo francês então vigente, o das “grandes escolas” e não de universidades. Estas, implantadas posteriormente, na década de 1930, foram criadas nos moldes das universidades italianas e alemãs, recebendo depois, na reforma de 1968, tinturas do modelo americano. Além disto, o sistema em seu conjunto tem enfrentado, nos últimos cinquenta anos, problemas muito semelhantes àqueles que vêm afligindo os sistemas mais antigos e mais consolidados dos países desenvolvidos.

Convém lembrar que a universidade possui, de fato, um caráter universal ou pelos menos internacional, que transcende as barreiras locais e nacionais. Nascida na Europa no século XII, expandiu-se por toda a cristandade e depois por todo o mundo, seguindo de perto a expansão da civilização ocidental, da qual ela é parte fundamental. Os processos de mudança que ela viveu têm também caráter mundial. Basta lembrar os dois momentos cruciais que produziram a universidade de nossa época. Em primeiro lugar a institucionalização da pesquisa científica como parte integrante das funções da Universidade,

que se iniciou com a criação da universidade de Berlim no início do século XIX, difundiu-se amplamente nos diferentes continentes e está presente, no Brasil, como reivindicação que inspirou a própria criação das nossas universidades. Em segundo lugar, vivemos, como quase todos os demais países, nos meados do século passado, o fenômeno da acelerada expansão do sistema de ensino superior que correspondeu a uma democratização do acesso e deu origem à chamada universidade de massa.

Não estamos tratando, portanto, de uma instituição tipicamente brasileira, para cuja compreensão possamos dispensar uma visão histórico-comparativa mais ampla, incluindo, inclusive, o seu próprio começo, pois as universidades modernas ainda guardam muito de suas marcas de nascença especialmente no que diz respeito à autonomia. De fato, como nota Clark Kerr, das instituições existentes no início do século XV nas sociedades ocidentais, apenas 85 sobrevivem sem se terem tornado irreconhecíveis; dentre estas 70 são universidades. Das 85, apenas duas podem ser encontradas no século XII, a Igreja Católica e as universidades (Kerr, 1994).

A visão histórica que propomos não pode, obviamente, nas dimensões deste trabalho, abarcar todos os passos e variantes da evolução das universidades. Mas creio que será útil para a reflexão fazer uma breve exposição de três modelos cujas marcas encontramos nas universidades brasileiras: o da universidade francesa dos séculos XII e XIII; da universidade alemã do século XIX; e o modelo das universidades norte-americanas do século XX. Julgo também necessário apontar as principais características das propostas de reforma universitárias que ocorrem no mundo todo na segunda metade do século XX.

A universidade medieval: o caso da universidade de Paris

Começemos portanto do início, pois muitos dos pressupostos relativos à autonomia com os quais trabalhamos, têm origem com a criação das primeiras universidades, ainda no século XII². Já neste primórdio, verificamos que as universidades respondem a forças sociais muito amplas, e surgem quase ao mesmo tempo em diferentes países. O caso da Universidade de Paris é exemplar, e merece uma menção especial porque foi o modelo que se generalizou

² Dentro dos limites deste trabalho não é possível tratar da diversidade das primeiras universidades. Mas é preciso mencionar pelo menos o caso da Universidade de Bologna, que se organizou inicialmente de forma semelhante à de Paris, transformando-se depois numa espécie de república estudantil para retornar, dois séculos depois, ao modelo francês.

mais amplamente na Europa e demonstra como a questão da autonomia já estava presente no início da história das universidades³.

A universidade de Paris é uma instituição genuinamente autóctone. Surgiu espontaneamente, no século XII, no processo de urbanização e desenvolvimento cultural da Europa Medieval. Antes da criação das universidades, os estudos superiores haviam se desenvolvido lentamente, nas escolas criadas nos mosteiros e nas catedrais que sediavam os bispados, particularmente naquelas localizadas em centros urbanos mais densos. Eram essas escolas que, na França, forneciam a licença docente, isto é, a titulação necessária para exercer o magistério. Com o sucesso da escola catedralícia de Paris, surgiram professores que, não estando integrados à escola da catedral, ou a tendo abandonado por razões diversas, começaram a abrir cursos particulares, sustentando-se com as mensalidades dos alunos que conseguiam atrair, os quais afluíam em grande número para os professores mais brilhantes – Abelardo fez uma carreira deste tipo. O problema fundamental para estes docentes era que não podiam conceder diplomas, os quais eram monopólio da escola catedralícia.

A criação da Universidade de Paris decorreu da congregação desses professores num tipo de corporação, forma medieval de organização dos ofícios.

De fato, a estrutura das corporações de ofícios constituía um modelo adequado para a organização da universidade em gestação. As corporações eram associações civis, independentes da igreja, que gozavam de autonomia na organização e na execução de ofícios os mais variados, envolvendo tanto o artesanato como o comércio e a prestação de certos serviços (como o de barbeiros-cirurgiões, por exemplo). Elas envolviam não apenas o monopólio do exercício de certas profissões mas o do acesso aos conhecimentos próprios do ofício. A admissão de novos membros e a transmissão do conhecimento necessário ao exercício da profissão eram autonomamente reguladas dentro da corporação, envolvendo uma hierarquia formada por mestres, oficiais e aprendizes. A autonomia de que gozavam era exercida face ao poder local e legitimada por um estatuto reconhecido pelas autoridades, o qual incluía um certo número de regalias em termos de direitos civis. Simultaneamente a corporação regulava e garantia, para os consumidores, a qualidade dos produtos e dos serviços que vendia.

Era este o tipo de autonomia que os professores desejavam e é basicamente a mesma que marcou toda a sua história posterior. Isto é, exercer fora da Igreja, o ofício de ensinar, o

³ Sobre a universidade medieval ver Cobban, A.B., 1992; Verger, J., 1990, Loureiro, s.d.

direito a admitir aprendizes, de formar novos mestres, fornecendo diplomas reconhecidos. Trata-se, de fato, do que hoje chamamos de liberdade acadêmica.

Havia entretanto algumas peculiaridades na corporação universitária que dizem respeito a diferentes dimensões do ideal de universidade.

Em primeiro lugar, ela era uma instituição verdadeiramente internacional, congregando estudantes e professores de diferentes nações que não tinham posição legal definida nos burgos. Esta é, aliás, a origem da palavra “universitas” que se refere a uma congregação de diferentes nações. Ela precisava portanto, de um status especial face às autoridades locais. Além disso, oferecendo formação para um público internacional era necessário que os diplomas tivessem também validade correspondente. Apenas a igreja, a única autoridade verdadeiramente universal no mundo medieval, fornecia este tipo de diploma: *ius ubique docendi*.

Assim a consolidação das primeiras universidades ocorreu ao longo do tempo, pela obtenção de uma bula papal ou de um decreto real ou imperial, que lhes concedia, além dos direitos próprios de uma corporação de ofício, a competência para outorgar a *ius ubique docendi*, além de diversas imunidades face ao poder local, que protegiam docentes e alunos estrangeiros da universidade. A autonomia foi portanto, desde o início, resultado de uma negociação com os poderes constituídos, envolvendo a necessidade de um reconhecimento por uma instância fora dela.

Vejamos com mais detalhes outras marcas distintas desta corporação, especialmente aquelas que marcam sua trajetória posterior, até os dias de hoje.

A principal é a natureza do trabalho que nela se realiza. Ele não se define em termos de produção material (como a dos artesãos) nem de prestação de serviços (como a dos barbeiros), embora formasse profissionais que prestavam serviços. A universidade, de fato, desde seu início tem como objeto central algo de imaterial, que é o conhecimento expresso em palavras ditas ou escritas. É também uma instituição de ensino, onde se transmite um saber acumulado. Trata-se, entretanto, não de todo o conhecimento ou de todo o saber, mas daquele que podemos caracterizar como letrado: que utiliza, discute e produz textos; que exige um pensamento disciplinado pela lógica (ou, como dizia Abelardo, pela dialética); que organiza teorias sobre o mundo e sobre o próprio saber. O próprio currículo das universidades define de que tipo de conhecimento se tratava: a base do ensino universitário exige o conhecimento prévio do latim e da escrita e se organiza no *Trivium* e no *Quadrivium*, O primeiro incluía

originalmente Gramática, Retórica e Lógica, todas estas disciplinas da Linguagem; e o segundo, Aritmética, Geometria, Astronomia e Música, voltadas, mesmo que indiretamente, para a interpretação do mundo natural. Os estudos avançados incluíam as chamadas artes liberais.

Este tipo de trabalho, o da mente guiada pela razão, é ao mesmo tempo criativo e perigoso, porque tende a extrapolar os limites do senso comum e do dogma. A liberdade de pensamento (base do conceito de *academic freedom*) não é, nesse momento, um pressuposto, ou um direito, mas um movimento inerente à atividade acadêmica no sentido da ampliação do conhecimento.

É um movimento, e nesse sentido é sempre relativo, porque opera dentro de cânones estabelecidos. Hoje, os da ciência; em Paris, do século XII, os da religião cristã e católica. Mas a universidade alargou os limites do saber existente, introduzindo a razão na interpretação dos textos sagrados e dos santos patriarcas da Igreja. Alargou também os limites na medida em que utilizou e legitimou os fragmentos da filosofia antiga que estavam então disponíveis e promoveu a descoberta de outros. A escolástica foi o resultado deste movimento que, insidiosamente, contribuiu muito para a construção da visão católica do mundo na época medieval, da mesma forma como a ciência contribui hoje para a compreensão do nosso (Perkim, H., 1984; Verger, 1990).

É verdade que a universidade não se constitui como instituição dedicada apenas ao pensamento especulativo. Ela tem também, desde o início, a função de formar alguns profissionais para o Estado, a Igreja e a Sociedade em geral, incluindo cursos de nível superior ao *Trivium* e *Quadrium*: Direito Canônico que, ao lado da Teologia, preparava para os altos escalões da Igreja; Direito Romano, que fornecia a burocracia para o império e as monarquias; e a Medicina que constituía propriamente uma profissão liberal, sem vinculação direta nem com a Igreja, nem com o Estado. Além disto, é claro, reproduzia seus próprios quadros. Mas, em todos estes campos, mesmo na Medicina, tratava-se de organizar um tipo de saber eminentemente teórico e não prático e nem por isto mesmo importante para a sociedade⁴.

Nesta concepção, o que caracteriza a universidade, até hoje, é a existência de pelo menos um núcleo no qual predomine o que se tem chamado de “visão essencialista da

⁴ Ênfase esta questão porquê me parece que hoje, o conhecimento teórico e o trabalho intelectual parecem estar sofrendo um processo de desvalorização no Brasil. Propostas de reforma que estão sendo discutidas neste momento parecem inteiramente voltadas para assegurar que as universidades incorporem, não uma função social, que já possuem (ensino, pesquisa e extensão), mas uma utilidade social imediata.

educação superior”: “a idéia de que a educação superior implica uma concepção particular e intrinsecamente exclusiva do conhecimento, mediada por fortes controles internos e adesão a regras epistemológicas de investigação e verificação”, (a utilização da) “lógica, o uso da evidência, normas de rigor intelectual e criatividade, e a procura desinteressada pela verdade” (Henkel e Little, 1999, p. 13). Embora o “desinteresse” seja sempre relativo, este tipo de conhecimento envolve a constante auto crítica das pressuposições, preconceitos e dogmas, quando a investigação e a reflexão os contradizem. Disto resulta a função crítica das universidades. É para isto que é necessária a liberdade acadêmica, um espaço razoavelmente livre de censura religiosa, política e de interesses econômicos. E digo “razoável” porque esta liberdade nunca é total, embora seja indispensável que exista em alguma medida. A história da universidade e de seu papel crítico está recheada de constantes conflitos com a igreja, o estado, o senso comum e as profissões estabelecidas.

Isto não nos leva, necessariamente, a acreditar que a universidade seja a única guardiã do conhecimento válido (mesmo que apenas desse tipo de conhecimento). A ciência moderna, inclusive, se iniciou fora dela. Mas é em grande parte verdade que “qualquer transformação significativa no conteúdo e nos limites de uma área de conhecimento precisa ser sancionada pela educação superior para ter efeitos duradouros” (Salter e Tapper, 1994, *apud* Henkel e Little, 1999, p. 13) porque é nela que se formam os novos professores e pesquisadores que institucionalizam e transmitem os novos conhecimentos.

Analisando as universidades contemporâneas e aquilo que as caracteriza, Burton Clark volta a este problema, o de natureza do trabalho acadêmico.

“o conhecimento é a substância básica sobre o qual e com o qual as pessoas trabalham nos sistemas acadêmicos; ensino e pesquisa constituem as atividades fundamentais para organizar e manipular este material; estas tarefas se dividem em especialidades autônomas dentro das quais elas são intimamente associadas; a divisão de tarefas promove um arranjo horizontal e relativamente desestruturado de unidades de trabalho; esta estrutura promove um tipo difuso de controle; e finalmente, o objetivo é necessariamente ambíguo, com definições formuladas de forma muito ampla, que servem para formular doutrinas que legitimam os objetivos específicos das unidades operacionais.”(Clark, B.R. 1983a, p. 25)

Todo este raciocínio se aplica plenamente tanto à universidade medieval quanto à nossa. Resta acrescentar que na universidade se criam também os métodos pelos quais o conhecimento pode ser obtido e que incluem o raciocínio lógico e o exame de fontes e evidências que, mais tarde, se incorporam no método científico.

Uma outra citação parece-me importante para encaminhar a questão.

“Pessoas e grupos, definem o que se ensina e o que se pesquisa e as formas pelas quais grupos de ensino” (e de pesquisa) “são formados e controlados e, conseqüentemente, agrupados. Na medida em que as instituições em geral envolvem grupos de conhecimento, determinam quais tipos de conhecimento existem e são legítimos. Elas também definem categorias de pessoas categorizadas a possuir esse conhecimento e a exercer a autoridade que provem dele” (idem, p.26).

Nesta perspectiva de Burton Clark, é a própria natureza do trabalho acadêmico e a liberdade da qual ele precisa, que exige uma estrutura administrativa flexível, isto é, autonomia administrativa infensa a programações rígidas, capaz de acomodar grupos que possuem interesses muito diversos, cujos trabalhos obedecem a dinâmicas próprias.

É também Burton Clark que chama a atenção para a moderna universalidade da universidade, a qual deriva do fato de que seus membros, divididos em suas especialidades, participam de uma comunidade internacional que ultrapassa os muros da universidade, é formada pelas associações e pelas publicações científicas, que se reúne em congressos e que constitui o campo por excelência de atribuição de prestígio e *status*. Assim a posição na universidade e a carreira dependem do sucesso que o pesquisador obtém na sua comunidade disciplinar.

A autonomia acadêmica, ou melhor, a liberdade acadêmica é essencial para respeitar o movimento inerente à organização de diferentes “pacotes de conhecimento” que promovem sua própria ampliação e que se processam no nível internacional pela comunicação do saber, sendo que os diferentes “pacotes” possuem uma lógica própria. Desde o início da sua história, as universidades constantemente ampliam o número de disciplinas e o desaparecimento eventual de algumas não retarda o processo, que se dá pela sub-divisão constante das outras. As tentativas de controle externo deste movimento são solapadas pela pressão interna incontrolável de expansão e reorganização. A liberdade acadêmica assegura e facilita este

movimento interno. Mesmo quando as estruturas burocráticas rigidamente estabelecidas por órgãos externos ou internos à universidade cerceiam o trabalho acadêmico, o desenvolvimento do conhecimento pode continuar ocorrendo nos interstícios da organização e acabam explodindo-a. Se isto não acontece a universidade se fossiliza, como muitas vezes aconteceu.

Há que considerar porém o outro lado da questão: o tradicionalismo e a inércia que também caracterizam o sistema, os quais muitas vezes se torna estagnado por longos períodos. Este tradicionalismo e esta inércia constituem a outra face da liberdade acadêmica a qual, quando dominada pelo corporativismo interno, é capaz de boicotar novas formas de conhecimento e entrar todas as tentativas externas de promover uma modificação acelerada, tanto da estrutura interna quanto da ampliação das áreas de conhecimento. Neste caso, ela raramente se renova a não ser por pressões externas da sociedade e do Estado.

A liberdade acadêmica, isto é, de pensamento e expressão (ou autonomia didático-científica), deve ser assim considerada como fundamento a autonomia administrativa e a de gestão financeira as quais devem ser vistas como instrumentais à liberdade acadêmica.

Examinemos um pouco melhor a natureza da relação entre estes três aspectos da autonomia para demonstrar que estas dimensões não estão necessariamente juntas nem são igualmente essenciais.

Nas primeiras universidades a liberdade de pensamento era, como vimos, um movimento interno que implicava freqüentes confrontos com a Igreja. Por outro lado, elas possuíam plena autonomia financeira, porque eram sustentadas pelos alunos. Também possuíam, enquanto corporação, autonomia administrativa. No período de sua consolidação, seu próprio sucesso criou novas necessidades de espaços e instalações, envolvendo uma crescente negociação com as instâncias da Igreja, das monarquias e da grande nobreza para a obtenção de doações, incluindo edificações para salas de aula, residências estudantis, bibliotecas e observatórios astronômicos. As relações entre a universidade, o poder temporal e a Igreja sempre foram muito dinâmicas. De fato, tanto os reis e a alta nobreza como a Igreja mostraram muito cedo grande interesse em promover a fundação de universidades e contribuir para sua manutenção, porque elas cumpriam a função fundamental de formar o pessoal letrado indispensável para a organização da Igreja e do Estado. Entretanto, apesar de um aumento gradual da dependência de recursos públicos, as universidades, não se tornaram públicas no sentido atual, isto é, instituições propriamente estatais, mantendo muito de sua estrutura original: a de corporações.

O renascimento testemunhou uma alteração substancial no estatuto das universidades, em função da divisão da igreja provocada pelas reformas protestantes. As lutas religiosas implicaram uma forte aliança entre a Igreja e Estado, tanto os católicos como os protestantes. As universidades se tornaram confessionais, instrumentos de controle ideológico e a liberdade acadêmica praticamente se extinguiu. As igrejas ou administravam diretamente as universidades ou impunham sobre ela um rígido controle do conteúdo do ensino, ao mesmo tempo em que o Estado passa a subvencioná-las em escala muito maior. Muitas se tornam parte do Estado.

As primeiras universidades latino-americanas foram criadas no século XVI neste modelo (o das universidades da contra reforma), como iniciativa do Estado que as entregou à Igreja Católica. Nos Estados protestantes, dos quais a Suíça é um bom exemplo, ocorre o mesmo: instala-se uma universidade calvinista; na Holanda, uma universidade reformada e assim por diante. O dogmatismo religioso e a subordinação ao Estado foram certamente uma das razões do início de um longo período de estagnação das universidades. Tanto o início da ciência moderna, com Copérnico e Galileu como o do novo humanismo, com Erasmus, ocorreram fora de seus muros e a influenciaram muito lentamente. A universidade logrou entretanto, ao longo do tempo, subtrair-se parcialmente ao controle sufocante da ortodoxia concentrando-se nos estudos clássicos: filosofia, língua e literatura greco-latina, e depois também, a língua e literatura vernácula. Direito, medicina e teologia continuam com áreas fundamentais, mas cada vez mais tradicionalistas e conservadoras. A ampliação das áreas de formação profissional também ocorreu ou fora das universidades.

A universidade alemã do século XIX

No século XIX tem início um movimento de renascimento universitário⁵ que, nas pegadas do iluminismo e com a vitória das ideologias liberais que promoveram a separação entre a Igreja e o Estado, revalorizou a liberdade acadêmica e deu origem, tanto na Europa continental como mais tarde, na América Latina, a um novo tipo de instituição: o da universidade laico-estatal que, é bom lembrar, coexiste com as confessionais.

⁵ Precedido por um movimento renovador das universidades escocesas, no século anterior.

A criação da universidade de Berlim forneceu o paradigma deste modelo que se estendeu por toda a Alemanha e, durante o decorrer do século⁶, por quase todos os países europeus e latino americanos, com adaptações locais. Trataremos com mais detalhes do caso alemão, tomando como modelo a universidade de Berlim⁷, tal como se consolidou no século XIX e se manteve até a metade do século XX, em virtude da importância do papel que ela desempenhou na criação da universidade moderna. A novidade desta nova instituição estava numa tripla ênfase: a valorização da atividade intelectual em todo seu rigor; a busca de novos conhecimentos, isto é, a pesquisa em sentido lato a qual, inicialmente centrada na filosofia, inclui, desde o começo, também as ciências básicas; a excelência do ensino e a preocupação com a formação dos alunos, no sentido ético e intelectual, expresso no conceito de *Bildung*.

Há, na cultura alemã, uma grande valorização da atividade intelectual e uma constante preocupação, por parte do Estado com a qualidade do ensino. O controle do governo sobre a vida acadêmica está basicamente dirigido para assegurar a qualidade da formação universitária, o que deu origem a Exames de Estado em diferentes estágios da formação: antes do ingresso na universidade, na metade e no final do curso, além da *Habilitation*, essencial para o ingresso no serviço público e, portanto, para a própria universidade.

Como instituição do estado, sua autonomia financeira, administrativa e mesmo pedagógica é bastante restrita. Docentes e o pessoal administrativo são funcionários do Estado e parte integrante do serviço público, remunerados diretamente pelo Governo, o qual igualmente fornece recursos complementares para a manutenção e expansão da instituição sob a forma de dotações globais. O ingresso na carreira é regulado pelo Estado, assim como o acesso aos escalões superiores da docência (professores catedráticos) e da gestão (reitores e diretores das faculdades), cuja indicação depende de aprovação governamental. O currículo é igualmente estabelecido pelo governo. Modificações e inovações curriculares ocorrem por iniciativa das universidades, ou do próprio governo, e são aprovadas através de um processo de negociação. Há um forte componente hierárquico em toda a organização acadêmica, com a concentração do poder na figura do catedrático. Deve-se observar entretanto, que a rigidez burocrática é temperada pela existência de elos muito estreitos entre a academia e a burocracia governamental, o que facilita as negociações. Isto, aliás, só ocorre num sistema de pequenas dimensões, e o sistema alemão, criado antes da unificação do país, não é

⁶ Embora o modelo se espalhasse, as universidades alemãs continuam a ser estaduais e não federais ou nacionais, como o eram antes da unificação política.

⁷ Teichler, 1985. Para uma descrição do sistema alemão ver Parson, T. e Platt, M., 1973; Kehm, B. e Teichler, V. 1992.

centralizado, mas é de iniciativa dos *Länder*. Situação muito semelhante existiu na criação da Universidade de São Paulo, quando o reitor despachava diretamente com o governador.

Apesar da rígida organização administrativa e curricular pelo Estado e da quase total dependência financeira, instituiu-se, surpreendentemente, uma ampla liberdade acadêmica. O elemento central desta abertura é a figura do professor pleno, ou catedrático que, dentro da estrutura curricular, detem total liberdade de ensino e de pesquisa. Além do mais, o movimento de institucionalização da pesquisa na Universidade, que se consolidou com a criação de institutos de pesquisa anexos às cátedras, constituiu o centro permanente de inovação e renovação curricular.

O sistema de cátedra alemão permite esta liberdade acadêmica em função da concepção muito especial que o organiza. As diferentes áreas de saber, ou disciplinas, são de responsabilidade de um único professor, o catedrático, os quais se agrupam em diferentes faculdades. A liberdade acadêmica, de fato, não é exercida pelo conjunto do corpo docente e certamente não é partilhada nem com assistentes, nem com alunos e funcionários. Ela é exercida pelos catedráticos.

Foi este mesmo sistema que organizou a universidade brasileira até a reforma de 1968. Diferentemente do Brasil, entretanto, os catedráticos alemães foram, durante muito tempo, escolhidos e nomeados pelo governo a partir de uma lista tríplice elaborada pelas congregações das Faculdades, composta por candidatos de grande reputação na sua área de conhecimento provenientes de outras universidades (o que, em geral, é precedido de longas negociações). Há um fator intrínseco de renovação dos quadros docentes neste processo porquê não há *inbreeding* no corpo de titulares, o que impede o fechamento corporativo da instituição, que não pode se auto-perpetuar. Nas universidades brasileiras, ao contrário, a escolha dos catedráticos por concurso, teoricamente aberto, sempre foi manipulada de modo a favorecer os professores da casa. Trata-se de diferentes tradições culturais, que resistem a regulamentações.

Os catedráticos alemães (como também o eram os nossos) são vitalícios e isto constitui a garantia da liberdade acadêmica e do potencial de crítica intelectual que a universidade possui. Sua nomeação é feita a partir de um contrato individual, negociado diretamente pelo Governo com o candidato, o qual inclui o direito a um número variável de assistentes de pesquisa e de assistentes de ensino, remunerados pelo Estado mas não estáveis, de livre escolha do catedrático e demissíveis por exclusiva decisão dele. O contrato envolve também verbas para equipar laboratórios e alguns recursos para financiar a pesquisa e formar

uma biblioteca especializada. Desta forma, o professor titular dirige com plena autonomia, uma equipe de docentes e pesquisadores a qual, para aqueles de maior prestígio e liderança, pode atingir a dimensão de um dos nossos departamentos menores. Estas equipes são renovadas periodicamente quando os catedráticos são substituídos e esta prática é um importante fator do dinamismo e do sucesso da universidade alemã.

A vida acadêmica, o ensino e a pesquisa, não são organizados pelos órgãos centrais da universidade, mas autonomamente pelas congregações das faculdades que se diferenciam em função das áreas de conhecimento e de formação profissional, as quais são constituídas pelo conjunto de catedráticos, como foi o caso das nossas universidades antes da reforma de 1968. A universidade é, de fato, uma federação de faculdades, cada uma das quais constitui uma república de catedráticos. A qualidade, tanto do ensino como da pesquisa, depende basicamente da escolha dos catedráticos.

Este exemplo é importante porque mostra que, apesar da rígida organização burocrática, da ausência de autonomia administrativa e da total dependência financeira em relação ao Estado, a universidade alemã foi capaz de revelar uma extraordinária vitalidade, promovendo um grande desenvolvimento da pesquisa e mantendo uma alta qualidade de ensino. Acredito que isto se deve ao grau de liberdade acadêmica de que gozava e à capacidade, que vem da própria cultura acadêmica e do *ethos* universitário, de escolher professores que eram líderes no seu campo de conhecimento. Nós também na USP, fomos influenciados por esta tradição, trazida pelos professores estrangeiros contratados para instituir a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e tivemos catedráticos deste tipo, como Mario Schemberg na Física, Samuel Pessoa na Medicina Tropical e Florestan Fernandes nas Ciências Sociais; entretanto, tivemos também meros ditadorzinhos de uma corte de bajuladores, mais comuns aqui do que na Alemanha.

A alta qualidade do ensino universitário na Alemanha e o grande desenvolvimento científico que ela promoveu não pode, portanto, ser atribuída apenas à natureza do modelo, mas também as características culturais que influem em todo o sistema de ensino, às quais já aludimos. Em primeiro lugar, a universidade é considerada como uma instituição destinada a formar elites intelectuais e todo o sistema educacional é dual. Precocemente, finalizada a escola primária, os estudantes são divididos em dois grupos. Um que cursa o *Gymnasium*, público e gratuito (como o são também as universidades), mas extremamente exigente em termos de formação humanística e científica. O *Gymnasium* permite a obtenção de um título especial, o *Abitur*, que depende de um Exame de Estado e assegura o ingresso na

Universidade. Os demais estudantes recebem uma formação vocacional, aliás, de muita boa qualidade, que os habilita para o mercado de trabalho. O mesmo sistema dual pode ser encontrado na França, na Itália, na Inglaterra, na Espanha e em muitos outros países europeus. Na tradição alemã, a dualidade se estende para o ensino superior. Toda a formação profissional ou aplicada (inclusive as engenharias, a formação de professores primários, escolas agrícolas, de odontologia e de administração), com exceção de medicina e direito, se fazem em institutos especiais. Desta forma, a universidade (e a elite que ela produz) está voltada quase que exclusivamente para as humanidades e as ciências básicas. O sistema de ensino superior é portanto altamente complexo e diversificado e nele a universidade goza de autonomia e alto prestígio em função da sua qualidade acadêmica excepcional e da sua conexão com um saber propriamente intelectual e não profissional. O mesmo modelo, em outros países, sem a mesma valorização do trabalho intelectual e da pesquisa pura, e sem a preparação dos estudantes própria do *Gymnasium*, não tiveram o mesmo sucesso.

O modelo alemão certamente não é perfeito: é excessivamente autoritário e elitista, fortemente controlado pela burocracia governamental. Foi entretanto, adequado para formar uma reduzida elite intelectual altamente qualificada, que era tudo que a sociedade precisava e exigia naquele momento histórico⁸.

No Brasil, o estabelecimento do mesmo modelo de universidade em todo o país resultou em desenvolvimentos muito diversos. A pesquisa floresceu desde o início na Universidade de São Paulo, mas se implantou muito precariamente nas universidades federais até a reforma de 1968, que alterou o modelo. Por outro lado, o elemento renovador que consiste em indicar catedráticos de fora da instituição não foi adotado. No sistema anterior a 1968, o modelo dual foi de fato institucionalizado no ensino secundário mas se desenvolveu de forma muito limitada no superior e a universidade, como nos demais países da América Latina, incluiu quase toda a formação profissional. Até hoje, a formação de nível superior vocacional não é valorizada e recebe muito pouca atenção.

⁸ Para uma análise mais detalhada dos problemas internos da universidade alemã que se acumulam já no final do século XIX, ver Ringer, 2000.

As universidades Americanas

O sistema americano é inteiramente diferente e talvez, por isto mesmo, o menos compreendido no Brasil. É também o mais autônomo de todos⁹. Ele influenciou poderosamente as reformas universitárias que ocorreram em quase todos os países durante as décadas de 60 e 70, mas em termos de detalhes e não de sua estrutura institucional. O modelo americano é extremamente importante porque integra hoje a liderança da pesquisa mundial e, além de incluir muitas das melhores universidades do mundo, foi o que melhor resolveu o problema do ensino de massa.

Ele tem origem na peculiar instituição dos *colleges*, escolas superiores voltadas para oferecer uma formação humanística geral, os quais forneciam o título de Bacharel em Artes e não uma credencial profissional. Um dos seus objetivos centrais era a preparação de pastores e ministros para as igrejas protestantes e as diferentes denominações tiveram papel importante na fundação desses *colleges*. Não eram, entretanto, nem públicas nem estritamente confessionais – eram, propriamente instituições comunitárias semelhantes a fundações privadas. Sua criação envolvia a constituição de um fundo, levantado pela comunidade, com o qual se construíam os prédios e se provia um rendimento para a manutenção do estabelecimento, complementado pela cobrança de matrículas. Os *colleges* sobreviviam e prosperavam, em grande parte, através de contínuas doações de pessoas abastadas que enriqueciam o fundo e, às vezes, de doações municipais. O peculiar desta instituição é que este fundo público era administrado por um *board of trustees*, ou conselho curador constituído por pessoas de fora de comunidade acadêmica, que podiam ser consideradas como representantes da sociedade que diretamente instituía o college e o mantinha.

Este mesmo modelo de instituição, que podemos chamar de pública não estatal, foi mantido quando o sistema evoluiu para incluir universidades, as quais foram constituídas preservando os *colleges* como formação básica, que fornece o título de bacharel, e sobrepondo a eles as escolas de formação profissional (como de Medicina, Direito, Engenharia e outras) e a escola graduada (que copiamos como pós-graduação), a qual forma mestres e doutores. Foi ainda o mesmo modelo que serviu de base para a criação, no século XIX, das universidades públicas americanas, que são estaduais, as quais também são dirigidas por um conselho curador não acadêmico.

⁹ Para uma descrição do sistema norte-americano ver Clark, 1983; Kerr, 1982; Stocking, 1985; Stadtman, 1992; Parson, T. e Platt, M., 1973; Bock, D., 1986.

Dentro deste sistema, as universidades estaduais contam com recursos provenientes de um fundo formado pelo governo estadual complementado conforme o caso, por dotações municipais ou federais. As instituições são mantidas por repasses regulares dos respectivos governos estaduais, sob a forma de dotações globais, por doações privadas e por rendimentos provenientes de taxas de matrícula (não há ensino superior gratuito nos Estados Unidos). O sistema todo é altamente descentralizado e possui quase total autonomia financeira e administrativa.

Além disto, o sistema não se organizou em torno de cátedras, mas de departamentos, com uma participação ampla do conjunto dos docentes. Os departamentos constituem uma forma de organização criada pelas universidades americanas, mais democrática que a cátedra, que obteve grande sucesso vindo a substituir a cátedra em quase todos os países, com as reformas da década de setenta. Os professores, mesmo nas universidades públicas, não são funcionários do governo e são escolhidos geralmente entre candidatos de fora da universidade.

O poder está com o conselho de curadores. Todo o sistema de contratação, remuneração e recursos financeiros é negociado internamente, entre os departamentos e este órgão. Mas a decisão é deste último. De fato, toda parte administrativa e financeira é de responsabilidade desse conselho, ao qual também cabe a escolha do reitor, feita normalmente através de um *search committee* ou comitê de escolha, que estabelece o perfil desejado e procura candidatos fora da universidade. Caso semelhante ocorre com a escolha dos *deans*, posição semelhante a dos nossos diretores de unidade. O conselho influi também pesadamente na definição das áreas de expansão, inclusive de pesquisa, contratando pessoas e reservando dotações orçamentárias especiais.

Por outro lado, há plena liberdade acadêmica e autonomia do corpo docente no ensino e na pesquisa. Um aspecto muito peculiar deste sistema está em que não há, no nível dos *colleges* nem na pós-graduação, currículo mínimo ou exame de Estado¹⁰. Há apenas a obrigação dos alunos fazerem a escolha de disciplinas em diferentes áreas de conhecimento, escolhendo uma ou duas área de concentração. A oferta de disciplinas é enorme e muito variada e depende dos departamentos. Desta forma, a universidade pode atender a um público muito heterogêneo. Não há carreiras rigidamente definidas no nível do college e o bacharelado não oferece uma credencial profissional. Os estudantes que pretendem fazer uma

¹⁰ Nas escolas de formação profissional, entretanto como Medicina e Direito, as corporações profissionais influem bastante no currículo.

pós-graduação ou entrar numa escola profissional podem escolher disciplinas que lhes permitam uma formação sólida na área na qual pretendem se especializar e precisam de grande dedicação pois a entrada nos cursos pós-bacharelado é muito competitiva e envolve, na maioria dos casos, a mudança para outra instituição. Alunos sem grande interesse ou pretensões intelectuais podem compor o currículo com matérias mais fáceis ou de interesse mais geral, nas quais as exigências acadêmicas podem ser menores. Por isso mesmo, o processo de admissão não é, como na Alemanha ou no Brasil, baseado exclusivamente no desempenho intelectual, mas cada universidade cria critérios diferentes o que, aliás, ao lado de promover uma heterogeneidade no corpo discente, dá margem a pressões econômicas e políticas. O mesmo entretanto, não ocorre na pós-graduação, que exige excelência no desempenho escolar prévio. E nela que está o cerne da qualidade acadêmica.

Na Universidade há, portanto, grande autonomia, ditático-científica, por parte dos docentes. Mas a grande autonomia administrativa e de gestão financeira da qual goza a instituição, é exercida pelo Conselho de Curadores, à semelhança do que ocorre no nosso ensino particular, dirigido pelas mantenedoras (com resultados, entretanto, muito diferentes).

Instituições de ensino não universitárias, inclusive *colleges* comunitários, tendem a seguir o mesmo modelo e a gozar do mesmo tipo de autonomia. O sistema todo é muito diversificado sem clara distinção dos diferentes tipos de instituições. Há inúmeras outras dessas instituições; academias, escolas de administração, institutos tecnológicos e escolas vocacionais de todos os tipos.

Os Estados Unidos são o país que melhor logrou atender à demanda massiva por educação superior: mais de 60% de atendimento dos egressos do ensino médio. Este sucesso se deve à diversificação das instituições e não exclusivamente ao crescimento das universidades: 40% dos alunos estão em instituições do tipo dos *colleges*. Isto pode nos alertar sobre o irrealismo de uma política de democratização do acesso do ensino superior dirigida exclusivamente para a criação de universidades. A reflexão sobre autonomia deve incluir a análise da especificidade das universidades no conjunto do sistema de ensino superior e a consideração dos graus de autonomia que devem ser estendidos às demais instituições.

Entretanto o desempenho satisfatório (e mesmo brilhante) do sistema universitário norte-americano depende de fatores culturais que dificilmente podem ser reproduzidos em outros países. O mais importante deles talvez seja a intensa competição que permeia todo o sistema: por prestígio, por alunos promissores, por professores de renome internacional e,

inclusive, por sucesso em competições esportivas. Este espírito competitivo envolve uma constante renovação de docentes e processos de atração dos graduados mais promissores para a formação profissional e pós-graduada. Há portanto um processo generalizado de “caça-talentos” pois o renome e a produção científica dos docentes é essencial para o prestígio da instituição e é o prestígio que atrai doações de órgãos públicos e privados, alunos pagantes e financiamento para as pesquisas, os laboratórios e as bibliotecas. Com todos os exageros que ela produz e com os efeitos às vezes perversos da competição desenfreada para o ambiente de trabalho, esta competição é um esteio da liberdade e da excelência acadêmicas neste sistema no qual a autonomia administrativa e financeira é muito pouco partilhada com a comunidade acadêmica.

Um sistema como este, com este tipo de gestão, dificilmente funcionaria fora da sociedade americana e de sua tradição cultural. Mas a heterogeneidade do sistema, a flexibilidade curricular, a organização departamental, tem influenciado praticamente todas as reformas efetuadas em outros países.

As reformas da segunda metade do século 20

O período que abrange o início do século XIX e se estende até a primeira guerra mundial corresponde ao que se pode denominar de período áureo da liberdade acadêmica.

Após a primeira guerra, ela foi praticamente destruída em muitos países, com a emergência dos regimes totalitários, embora as ciências básicas tenham sido parcialmente preservadas. E não estamos falando apenas dos regimes fascistas que na Alemanha, Itália, Espanha, Portugal e em diversos países da América Latina, promoveram o expurgo de intelectuais independentes em relação ao regime e a introdução de critérios políticos-ideológicos nas contratações. O mesmo ocorreu na União Soviética e nos demais países de regime comunista. Aliás, no sistema soviético, a universidade era uma instituição exclusivamente voltada para o ensino no qual a orientação ideológica era muito forte; a pesquisa se desenvolveu em institutos sob a égide da Academia de Ciências e a pesquisa básica, mais independente da censura ideológica, pôde florescer mais livremente e se desenvolver mais livremente, apesar de episódios como o de Lisenko¹¹.

¹¹ Neste caso, que se deu na Biologia, Stalin pessoalmente aqui no sentido de tornar oficial a teoria da transmissão dos caracteres adquiridos, defendida pelo Prof. Lisenko, na contra-mão de toda a ciência ocidental.

Após a segunda guerra mundial, com o gradual reintrodução da democracia em muitos países, a liberdade acadêmica foi de fato restabelecida. Entretanto, a partir da década de 60 em diante, vem ocorrendo, no conjunto dos países europeus, nos Estados Unidos e no Canadá um processo de crescente interferência do Estado e conseqüente diminuição da autonomia institucional. Para se compreender este processo é necessário entender as profundas transformações econômicas e sociais que caracterizam este período que ainda estamos vivendo, tanto nos países desenvolvidos como no Brasil¹².

A Segunda Guerra Mundial demonstrou a enorme importância para a indústria bélica da pesquisa científica produzida nas universidades. Aliás, a importância estratégica da universidade não se restringiu às ciências básicas. O conhecimento da língua, da cultura, da economia e da organização política dos países inimigos revelou-se também de extrema importância. As universidades foram mobilizadas para o esforço de guerra e sua importância estratégica se manteve durante todo o período da guerra fria.

Além disto, após a recuperação econômica do pós-guerra, o desenvolvimento da economia capitalista e a competição que ele gerou passaram a depender fortemente de inovações tecnológicas de base científica. Assim, tanto por parte dos setores militares do governo como daqueles que representam os grandes interesses econômicos, estabeleceu-se uma pressão no sentido de atrelar as universidades à promoção do desenvolvimento tecnológico, orientando as pesquisas nesta direção. Esta relação crescente entre ciência e tecnologia, aliás, é uma via de duas mãos, porque a própria pesquisa científica passou a depender de equipamentos tecnológicos cada vez mais complexos e mais caros. Muito das preocupações atuais com a liberdade acadêmica estão voltadas para este tipo de pressão e os efeitos que ela pode ter sobre a livre comunicação dos resultados das pesquisas. No Brasil esta pressão foi muito menor porque o desenvolvimento industrial dependeu basicamente de tecnologia importada, ignorando as universidades nacionais e seu potencial científico situação que começa a mudar, recolocando na agenda as ameaças potenciais à liberdade acadêmica no que tange à pesquisa.

Mas há ainda uma outra transformação social de grande envergadura, que se pode atribuir ao próprio processo de desenvolvimento econômico e tecnológico e se manifesta na

Desnecessário é dizer que esta imposição prejudicou enormemente o desenvolvimento da genética e da evolução biológica na Rússia.

¹² A bibliografia relativa a este período é enorme. Baseio-me principalmente em Cerych, L. e Sabatier, D.1986; Durham, E.R., 1984; Caston, G., 1992; Henkel, M. e Little, B.; 1999; Teichler, U., 1988; Vugh, F.A., 1989(a) e 1989(b); Kogan, M. e Kogan, D., 1988. Além de diferentes verbetes dos quatro volumes da Encyclopedia of Higher Education c1992.

alteração do mercado de trabalho. De fato, o que ocorre neste período é a constante diminuição das necessidades de mão-de-obra nos setores primário e secundário da economia e a expansão do setor terciário, especialmente nos segmentos técnicos e organizacionais que exigem maior escolarização. Estas transformações foram acompanhadas de uma elevação do nível de vida de amplas parcelas da população e teve como consequência a liberação de grande número de jovens da necessidade premente de ingresso precoce no mercado de trabalho. Além do mais, o ingresso das mulheres no mercado de trabalho foi acompanhado pela demanda, por parte das mais jovens, por ingresso no ensino superior, no qual constituíam, até então, uma minoria. Ocorreu então uma explosão na demanda por ensino superior. A sociedade pressionava pela democratização do acesso e isto levou à criação do que chamamos de ensino de massa.

Com exceção dos Estados Unidos onde o sistema era muito diversificado em virtude da existência de colleges dentro e fora das universidades (além de muitos outros tipos de instituição), os sistemas de ensino superior não estavam estruturados de forma a atender essas novas demandas, mantendo sua estrutura tradicional de antes da guerra¹³.

No início desse período que estamos analisando (novamente com a exceção dos Estados Unidos), o ensino superior, incluindo a universidade e outras instituições profissionais e vocacionais, recebia entre 5 e 10% dos jovens nos países desenvolvidos e menos que isto nos demais. Os setores do mercado de trabalho que demandavam egressos do ensino superior, e especialmente das universidades, eram limitados. Os portadores de diplomas se destinavam ao ensino de nível médio e superior; à burocracia estatal; aos quadros das profissões liberais; à formação de pesquisadores, a maior parte dos quais eram absorvidos pelas próprias universidades e por instituições de pesquisa governamentais; e aos quadros partidários com exceção dos partidos de origem trabalhista.

A multiplicação de candidatos também significou uma diversidade maior do corpo discente, parte do qual não possuía a formação acadêmica altamente seletiva do setor do ensino secundário especificamente direcionado para ingresso nas universidades, nem interesse pelo conteúdo altamente teórico e tradicional dos cursos nelas oferecidos e os quais não preparavam para o ingresso num mercado de trabalho altamente diversificado e incerto. Assim, o início da grande expansão do sistema de ensino superior que começa na década de sessenta e se prolonga por toda a década seguinte, promoveu uma crescente insatisfação dos alunos com universidade. Ao mesmo tempo houve um crescimento do corpo docente, com a

¹³ Durham, 1990: 37-64.

contratação de grande número de assistentes jovens, para os quais não havia mais perspectiva de virem a ocupar uma cátedra, cujo número era limitado.

A insatisfação dos jovens com o ensino que recebiam e a dos assistentes cujo número crescia e cuja possibilidade de ascensão profissional decrescia, está na base de outra demanda, o da participação na gestão da universidade, que adiciona um outro sentido para a palavra democratização.

A demanda por democratização do acesso era externa à universidade e teve uma importância política muito forte, porque vinha de uma grande parcela da população. As demandas por reformulação do ensino e da gestão, que decorrem da própria expansão e são internas à universidade, revelaram-se como as mais explosivas, como se verificou na eclosão dos movimentos de estudantes de 1968, aos quais se aliaram os docentes dos escalões inferiores da carreira.

Estas pressões sociais colocaram as universidades face a demandas contraditórias que só podiam ser resolvidas satisfatoriamente no conjunto de um sistema de ensino diversificado, inclusive em termos de diferenciação das próprias universidades. O modelo único de ensino superior se torna inviável. Consideremos algumas destas contradições.

“a) O custo crescente de ensino superior, passa a absorver parcelas cada vez maiores do orçamento público, competindo assim com outras necessidades políticas, sociais e econômicas. Isso leva a uma exigência de racionalidade dos gastos e exige que uma capacidade gerencial que as Universidades tenderam a ignorar no passado e que também não eram necessárias quando o ensino superior atendia a uma pequena elite e as pesquisas eram financiadas com fundos paralelos.

b) A necessidade de grande flexibilidade na organização curricular e de inovações no sentido de formar uma grande massa de estudantes para um mercado de trabalho em rápida transformação. Isso também não era necessário quando as Universidades preparavam para carreiras bem definidas. Mas essa flexibilidade é difícil, porque a carreira docente envolve especializações que são adquiridas lentamente, e o processo de qualificação dos professores e pesquisadores é freqüentemente incompatível com uma reorientação constante na organização curricular.

c) A pressão contraditória que se manifesta entre a necessidade de alta capacitação e especialização para o desenvolvimento da pesquisa e as exigências do ensino em nível elementar e introdutório para um grande número de estudantes.

d) A pressão para a colaboração com as empresas no desenvolvimento tecnológico, que frequentemente interfere no desenvolvimento da ciência básica que deve alimentá-lo. Também nesse caso, o lento processo de formação de grupos de pesquisa altamente qualificados é contraditório com as pressões para rápidas alterações na orientação das pesquisas, de acordo com os interesses mais imediatos do setor produtivo.

e) O desenvolvimento de áreas de colaboração interdisciplinar, tanto no ensino como na pesquisa, que são difíceis de implementar na estrutura fortemente compartimentalizada que caracteriza a organização da Universidade e dos grupos de pesquisa". (Durham, 1990)

Como as universidades não foram capazes de atender autonomamente a estas pressões, a década de 60 e início da de 70 são marcadas, em quase toda a Europa e América Latina (e inclusive no Brasil), por reformas do sistema de ensino superior, realizadas pelos governos centrais, que implicaram intervenção crescente no sistema público, inclusive nas universidades. Estas reformas estão voltadas de início para o ensino e cedo incorporam uma interferência estatal nos rumos da pesquisa.

É importante considerar que esta intervenção crescente do Estado na reformulação do sistema não provem de um ímpeto autoritário, mas de pressões políticas sociais e econômicas muito fortes. Por isto mesmo, a defesa da preservação da autonomia acadêmica se torna crucial, embora tenha que ser negociada, como sempre o foi, aliás, mas em novos termos.

Embora as reformas tenham sido diferentes em cada país, elas tenderam a incluir uma ou mais das seguintes medidas.

1- Maciços investimentos na ampliação do sistema de ensino superior público pelo governo central com a criação de novas instituições e ampliação das existentes, facilitados pelo exuberante crescimento econômico que caracteriza as décadas de 1960 e 1970 (inclusive no Brasil) e conseqüente centralização crescente do sistema. Quando, como era o caso da Alemanha, o sistema era descentralizado, a autonomia dos estados se reduz substancialmente.

2- Ampliação dos cursos oferecidos pelas universidades, englobando áreas profissionais que tradicionalmente, pelo menos na Europa, tinham estado fora dela (como engenharia, administração, formação do magistério primário, entre outras), tentando aproximá-las do mercado de trabalho. No Brasil, onde as universidades já cobriam muitas áreas profissionais como odontologia, enfermagem, além das tradicionais como as engenharias, direito e medicina, esta ampliação de áreas de ensino envolveu a criação de cursos como jornalismo, turismo, cinema, propaganda e marketing, fisioterapia, educação

física e muitos outros. Boa parte desses cursos poderia, provavelmente com vantagens, ser oferecida em instituições ou institutos de formação profissional sem sobrecarregar as universidades com novas carreiras que têm uma relação muito tênue com as ciências básicas.

3- A proibição de fixação de número de vagas nos cursos universitários (com exceção de uns poucos, como medicina) e a garantia de vaga para todos os concluintes do ensino médio.

4- Estabelecimentos de canais de acesso às universidades a portadores de diploma dos cursos secundários técnicos.

5- Diversificação do sistema com a ampliação ou criação de um novo setor profissionalizante de nível superior para absorver a parte da demanda interessada nas novas oportunidades abertas no mercado de trabalho. Este setor oferece cursos de menor duração (em geral três anos) e inclui, além da área propriamente tecnológica, cursos como administração, serviço social e, em certos casos, formação de professores primários e, inclusive, algumas áreas das engenharias.

6- Fixação de novos currículos.

7- Ampliação da pós-graduação em moldes americanos.

8- Substituição da cátedra pelos departamentos, com ampla participação dos docentes e estudantes (raramente de funcionários) na gestão da universidade.

9- Ampliação do mecanismo de eleição para os cargos de direção.

10- Mais recentemente na Europa (a partir das últimas duas décadas (e muito mais precocemente no Brasil e em países asiáticos) a criação ou ampliação do ensino superior privado, que não conta com financiamento estatal e é mais imune à interferência governamental direta.

No que diz respeito à pesquisa, há incentivos para que as universidades diversifiquem suas fontes de financiamento, colaborando com as empresas em projetos de P&D.

Ao lado desta intervenção direta, estabelecem-se novos instrumentos de controle que envolvem:

1) Diferentes sistemas de avaliação;

2) Orientação de recursos para pesquisa privilegiando objetivos considerados estratégicos pela política governamental;

3) Exigência da elaboração de planos de desenvolvimento por parte das instituições de ensino para obtenção de recursos públicos.

Boa parte destas medidas é inspirada e promove o que os europeus e norte-americanos designam pelo termo “privatização”, o qual não tem o sentido tão específico que a palavra assume no Brasil. Ele corresponde antes a uma exigência, por parte do Estado, de que as universidades públicas estabeleçam uma nova racionalidade administrativa, semelhante à existência no setor privado, adotando práticas e métodos de controle de gastos e de maximização da relação custo-benefício. Não se trata tanto de uma interferência na autonomia das universidades, como uma exigência de racionalização administrativa, ficando as reformas necessárias ao cargo das próprias instituições. De fato, com a ampliação e resultante complexidade crescente das universidades e do sistema na sua totalidade, as formas tradicionais e burocráticas de administração se tornaram inviáveis.

Estes desenvolvimentos todos, inclusive a ampliação dos controles, estão associados a uma dependência crescente das instituições em relação aos recursos federais e a uma enorme ampliação do custo do sistema público que deriva da ampliação das matrículas e das pesquisas, assim como dos custos da instalação e manutenção de uma infra-estrutura cada vez mais complexa.

Nem todas as iniciativas de reforma tiveram igual sucesso e, já na última década, parte delas estava sendo revertida (Cerych e Sabatier, 1986).

A iniciativa de maior sucesso, significativamente, foi a da criação de institutos mais voltados para atender a pressões do mercado de trabalho e que gozavam de menor autonomia em comparação com as universidades, como os *Fachhochschulen*, na Alemanha, os Institutos Universitários de Tecnologia na França, os *Polytechnics* na Inglaterra que ofereciam cursos de menor duração, os quais, em 10 anos, lograram absorver, em torno de um terço das matrículas no ensino superior, apesar de muitos deles limitarem o número de vagas e exigirem exames de ingresso, sem o que seu crescimento poderia ter sido maior. No Brasil, houve a iniciativa da criação dos CEFTs que, entretanto, não receberam a atenção que mereciam e cujo número permanece congelado até hoje.

A interferência maior na autonomia anterior consistiu na proibição da restrição do número de ingressantes por parte da Universidade, o que provocou uma enorme aumento no número de alunos, desorganizando à metodologia tradicional do ensino, a qual supunha classes pequenas, com relações mais estreitas entre alunos e professores.

Novas tendências criam seus próprios problemas. A burocracia estatal e o esforço para reformar o sistema pela multiplicação de normas legais revelaram-se inadequados para, simultaneamente, administrar um sistema de ensino de amplitude e complexidade crescentes e promover a necessária flexibilidade na oferta de serviços para atender demandas em mutação. A solução que se procurou implementar consistiu em alterar a natureza das relações entre o Estado e as instituições de ensino superior, aumentando a autonomia administrativa e de gestão das universidades e estabelecendo de sistemas de avaliação de desempenho que orientassem o fluxo de recursos: foi o que Guy Neave chamou de nascimento do Estado Avaliador.

Todas essas orientações parecem se dirigir no sentido de adaptar aquelas soluções utilizadas no sistema norte-americano que haviam sido bem sucedidas para fazer face à demanda de massa e ao desenvolvimento de novas relações com o setor produtivo. A adaptação é difícil dada a enorme diferença das tradições culturais dos sistemas europeus (que copiamos), que envolvem um sistema público burocrático-centralizador. A tradição americana, muito diversa, é aquela apontada por Aléxis de Tocqueville já em 1834 no seu livro sobre a democracia na América; a combinação de uma centralização política com um enorme grau de descentralização administrativa. A utilização da avaliação de resultados e desempenho como instrumentos de controle em substituição a uma rígida estrutura de leis e normas burocráticas constitui uma adaptação destes princípios que na verdade aumenta a autonomia das instituições com a descentralização administrativa.

Há portanto, tendências contraditórias no desenvolvimento do ensino superior nos últimos cinquenta anos que envolvem tendências a simultâneas de maior intervenção estatal de um lado e maior autonomia de outro.

A situação brasileira

Esta visão comparativa, mesmo que sucinta e reduzida, mostra que a evolução e os problemas do nosso ensino superior são muito semelhantes aos dos europeus e permite, creio eu, entender melhor o sistema brasileiro e os obstáculos que se colocam para a autonomia universitária. As dificuldades se prendem, em grande parte, à tradição cultural que herdamos de um sistema centralizador e estatal, como o alemão, o francês e o italiano e, por isto mesmo, nossos problemas são semelhantes aos deles, especialmente no que diz respeito ao setor

público. Mas não se trata apenas de uma questão de obstáculos à autonomia. Há que se pensar também em seus efeitos no que diz respeito à promoção da qualidade das instituições e ao atendimento da demanda. Há sempre o perigo de que, se não houver mecanismos de controle de qualidade, uma autonomia plena institua uma mediocrização geral.

No que diz respeito à autonomia didático-científica, área na qual, como tentei mostrar no decorrer deste trabalho, a autonomia é indispensável, o problema que se coloca (como afirmei no início) é como conciliar o necessário controle de qualidade que a sociedade não pode dispensar, com a igualmente necessária autonomia.

Em termos do ensino no Brasil, a autonomia tem sido tradicionalmente limitada nos cursos de graduação pela instituição do currículo mínimo, que organiza o ensino em carreiras separadas, determina sua programação e duração. A regulamentação do currículo está associada tanto no Brasil como na Europa e na América Latina em geral, a uma outra questão: a validade nacional de diplomas que dão direito ao exercício profissional em profissões regulamentadas, o que pressupõe que as instituições ofereçam cursos de conteúdo e qualidade equivalentes; isto sempre se procurou controlar pelo detalhamento do currículo para cada diploma e, portanto, para cada curso. No Brasil houve uma extensão enorme deste sistema em virtude de uma tradição cultural credencialista. Todos os cursos universitários, inclusive jornalismo, sociologia, estatística e até mesmo economia doméstica pressionam no sentido de serem associados a profissões regulamentadas, que dão aos seus egressos um monopólio de segmentos do mercado de trabalho, valorizando o diploma.

O problema deste tipo de controle burocrático é duplo. De um lado, embora obrigue os cursos a incluírem certos conjuntos de disciplina, não avalia a qualidade do ensino que é ministrado nem a formação recebida pelos alunos. Do outro, dificulta enormemente inovações curriculares e a oferta de novos cursos, o que se torna hoje sério problema porque há necessidade de grande flexibilidade por parte das instituições para fazerem face ao rápido desenvolvimento científico, inclusive com a criação de novas áreas, assim como às aceleradas transformações do mercado de trabalho.

Mantendo-se a validade nacional do diploma profissional, uma alternativa seria um sistema nacional de avaliação dos egressos, como foi proposto pelo Exame Nacional de Cursos, o qual, sem se constituir como um exame nacional estatal que confere o diploma, deveria orientar o reconhecimento periódico dos cursos. Outra alternativa seria a separação entre o diploma e o direito ao exercício profissional como é o caso dos Estados Unidos, no qual este depende de um exame estabelecido pelos estados ou por órgãos profissionais (como

na medicina). Esta última separação tem, aliás, um precedente importante no Brasil, com o curso de Direito, para cujos egressos o exercício profissional depende de um exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). De fato, a separação entre diploma universitário e exercício profissional, com exames nacionais elaborados com participação dos conselhos profissionais, constituiria, em si, uma garantia de qualidade, medida, como é possível fazer hoje com os cursos de direito, pelo percentual de alunos formados em cada um deles que é aprovado nos exames da OAB. Não haveria então necessidade de currículo mínimo, nem de fixação de duração dos cursos e poderia haver uma grande flexibilidade tanto na extensão como na profundidade da formação recebida pelos alunos, de acordo com os interesses e capacidades de cada um, como no modelo americano. A substituição do currículo mínimo por uma dessas outras formas de controle, aumentaria o grau de autonomia e da flexibilidade didática das instituições permitindo ao mesmo tempo um controle de qualidade eficaz. Entretanto, há uma enorme resistência à generalização deste procedimento por parte de diferentes atores envolvidos na questão universitária: dos estudantes principalmente, que perderiam um direito (ou um privilégio); das universidades públicas, que perderiam o poder de credenciamento profissional; e as universidades privadas, que, além disto, veriam diminuído o valor de mercado dos serviços que vendem.

Concomitantemente deveria certamente haver a desregulamentação de grande parte de “profissões” hoje regulamentadas, que engessam um mercado que se encaminha no sentido de rápidas transformações.

As resistências a este conjunto de medidas são de ordem cultural e fazem com que leis “não peguem”, como aconteceu com o curso básico na reforma de 68 e, recentemente, com a LDB. Tentou-se, no projeto da LDB, mas não se conseguiu, separar o diploma do exercício profissional – ele apenas atestaria a formação recebida. Por outro lado, a LDB procurou romper a barreira do currículo mínimo, substituindo-o por um sistema de diretrizes curriculares mais flexíveis, que foi aprovado. O interessante é que esta oportunidade já foi em grande parte perdida. Não houve, em geral, nas universidades brasileiras, interesse em discutir a questão e em fazer uma ampla reforma curricular. O tratamento ficou com comissões nomeadas pelo ministério (uma para cada curso), que trabalharam sem nenhuma coordenação entre elas, sem um plano de conjunto e sem que houvesse uma política de reforma curricular. As diretrizes propostas obedecem a orientações inteiramente díspares e hoje não se sabe bem o que fazer com as que foram aprovadas. Os cursos universitários continuaram, em sua grande maioria, a obedecer ao antigo currículo mínimo.

Da mesma forma, a LDB permitiu o oferecimento de cursos seqüenciais, de menor duração, o que abriu inúmeras possibilidades de atendimento diferencial e flexível da demanda, inclusive cursos modulares. Entretanto, apenas as universidades privadas fizeram uso deste novo grau de autonomia. Pode-se dizer que, no ensino de graduação, as universidades possuem hoje, pela LDB, uma autonomia maior do que aquela que utilizam.

Há ainda um outro poderoso instrumento de controle burocrático que consiste no sistema de autorização de funcionamento e de posterior reconhecimento de cursos e instituições, centralizado no Conselho Nacional de Educação e no MEC, cujas atuações são freqüentemente sobrepostas e conflitantes. No processo extremamente longo e complexo de reconhecimento, há uma série de exigências formais, que, por própria complexidade, geram uma enorme pressão de cunho clientelístico, particularmente através de deputados, no sentido de promover ou apressar os trâmites legais, quando não dá origem a tentativas mais diretas de corrupção por parte de instituições que não atendem às exigências estabelecidas. Todo esse sistema precisa ser inteiramente simplificado e reformulado, pois jamais foi capaz de garantir a qualidade do ensino, nem no setor público, nem no privado. Isso exige uma alteração não necessariamente da legislação mas das práticas vigentes (Durham, 1993).

Na pós-graduação, ao contrário, a autonomia didática sempre foi ampla e, apesar de depender de recursos públicos, inclusive no setor privado, é o único nível do ensino onde existe um bem montado sistema de avaliação da qualidade para reconhecimento dos cursos, o qual orienta a distribuição de recursos (bolsas e auxílios). Esta autonomia didática da pós-graduação se deve certamente ao fato dela estar intimamente associada à pesquisa e ter seguido os mesmos processos de controle que são válidos para ela.

A autonomia científica é, de fato, o mais assegurado de todos os aspectos da autonomia, aquele no qual a iniciativa dos docentes é a mais ampla, ao mesmo tempo em que é aquele onde existe o melhor sistema de controle de qualidade. Neste caso, não se trata tanto de uma autonomia da instituição, mas dos cientistas e equipes de pesquisadores refletindo-se apenas *a posteriori*, na avaliação institucional.

O processo todo está associado ao sistema de financiamento no qual o controle de qualidade está organizado em função da avaliação por pares, que se dá de forma cumulativa, em diferentes instâncias. Isto ocorre, em primeiro lugar, na avaliação, feita pelas agências financiadoras, da qualidade dos projetos de pesquisa apresentados e da qualificação científica dos proponentes. Por outro lado, a reputação e o prestígio do pesquisador são medidos por sua produção, especialmente aquela constituída por artigos publicados em revistas indexadas

(onde já foram avaliados por outras comissões de pares) e comunicações em congressos, onde também há uma avaliação para participação nos eventos mais importantes. Desta forma, a avaliação do mérito não é feita dentro da instituição, nem por uma burocracia estatal, mas dentro da comunidade inter-institucional de cientistas ou de humanistas.

O fato é que o sistema de avaliação por pares, voltado primordialmente para a questão do mérito é aquele que mais respeita a liberdade acadêmica. De fato, neste sistema não se diz ao pesquisador o que pesquisar nem como fazê-lo.

Deve-se considerar que a ação governamental ou privada no sentido de orientar as pesquisas em certas direções de interesse econômico ou estratégico vem ocorrendo em escala crescente, utilizando o mecanismo indireto de dirigir o financiamento para temas e áreas privilegiados. Outra restrição, que também vem sendo ampliada, consiste na exigência, pelos financiadores, especialmente aqueles do setor privado, de sigilo dos resultados (como no caso de fármacos). São estas restrições que vêm dominando a discussão internacional recente sobre a autonomia científica das universidades, mas estão estranhamente ausentes no atual debate brasileiro sobre a reforma universitária, a não ser como resquício de uma posição ideológica defendida pelos grupos de esquerda de que qualquer “colaboração com o capitalismo” é inaceitável. De fato, o problema hoje não é mais saber se a universidade pode ou deve contribuir para o desenvolvimento tecnológico, mas como fazê-lo, preservando sua autonomia e a dos pesquisadores.

Ante estas pressões externas, a autonomia da pesquisa tem sido, até hoje, amplamente preservada no Brasil porque os pesquisadores possuem forte representação nos órgãos de avaliação e de financiamento públicos e tem assim conseguido impedir que os recursos fluam exclusivamente no sentido de favorecer os interesses econômicos, ideológicos ou políticos do momento. A multiplicidade de fontes de financiamento pode ser outro fator positivo para assegurar a liberdade dos pesquisadores, mas a pressão da comunidade científica tem sido o fator fundamental na preservação da autonomia da pesquisa¹⁴.

Os problemas relativos à autonomia administrativa serão tratados mais especificamente por Nina Ranieri, na seqüência das apresentações, mas quero chamar a atenção para algumas questões.

¹⁴ Como observei anteriormente, o fato do nosso modelo de desenvolvimento ter sido baseado na importação de tecnologias fez com que a pressão para orientar pesquisas tecnológicas nas universidades não fosse tão intensa como nos países mais desenvolvidos.

Em primeiro lugar, temos o problema da estrutura interna das universidades. No Brasil, as universidades gozam de razoável autonomia na criação e extinção de departamentos, faculdades e institutos, mesmo nos casos em que necessitam de aprovação governamental. Entretanto, desde sua fundação, a forma de organização tem sido rigidamente estabelecida para todas as universidades. De início, a organização devia obedecer ao modelo de cátedras e faculdades; com a reforma de 1968, aboliu-se a cátedra e instituiu-se um novo sistema obrigatório de organização em departamentos, institutos de ciências básicas ou humanidades e escolas ou faculdades para a formação profissional; foi mantido o conselho universitário, as congregações foram ampliadas; manteve-se também a forma de escolha do reitor por lista tríplice (sextupla, depois novamente tríplice) elaborada pelo conselho universitário. Na nova organização multiplicaram-se o número de colegiados, criando uma estrutura vertical extremamente complexa e pesadamente burocrática. Em todos eles, aumentou significativamente a participação estudantil, de funcionários e dos docentes em estágios iniciais da carreira.

A LDB de 1996, ampliou enormemente a autonomia administrativa ao liberar o modelo organizacional das universidades. De fato, embora o modelo de departamentos e unidades organizadas por campo de conhecimento tenha se mostrado bastante produtivo para o desenvolvimento da pesquisa, vem apresentando sérias limitações. Em primeiro lugar, a estrutura departamental dificulta o estabelecimento de áreas interdisciplinares. Isto promoveu criação de centros de pesquisa, que não são contemplados adequadamente nos estatutos e cujo funcionamento, freqüentemente atrelado a departamentos e unidades, não se tem mostrado uma solução perfeitamente satisfatória. Por outro lado, estando o diploma estabelecido por carreira, com ingresso decidido no vestibular, o ensino (necessariamente multidisciplinar) ficou fragmentado, com disciplinas dispersas por diferentes institutos e departamentos que não se comunicam e sem órgãos apropriados quer para a coordenação do currículo, quer para a alocação dos docentes¹⁵. Nas universidades públicas não existem instrumentos institucionais adequados para a organização do currículo e controle da atividade docente. Nas particulares estas funções estão, em grande parte, sob controle das mantenedoras. De fato, se a antiga universidade brasileira privilegiava o ensino em detrimento da pesquisa, a atual age exatamente no sentido inverso. Esta tendência é fortalecida pelo fato da estrutura toda ser altamente verticalizada, dificultando relações horizontais entre departamentos, as quais ficam

¹⁵ Um exame mais detalhado desta questão pode ser encontrado em Durham, E.R., 2003.

subordinadas a decisões dos órgãos hierarquicamente superiores: congregações e conselho universitário.

Finalmente, a superposição hierárquica de diferentes colegiados multiplica os trâmites burocráticos, retira a flexibilidade das diferentes instâncias de gestão e dificulta enormemente iniciativas inovadoras.

Assim, também no que diz respeito a sua estrutura, as universidades especialmente as públicas, não fizeram nenhum uso desta maior autonomia, nem esta questão entrou no debate sobre a reforma. Não houve nenhuma iniciativa de grande envergadura no sentido de utilizar a autonomia existente para reestruturar a universidade, dar-lhe mais flexibilidade, simplificando e tornando menos burocrático os processos decisórios. O debate sobre a rigidez burocrática interna da administração acadêmica sequer começou.

Há outros problemas que dizem respeito simultaneamente às dimensões administrativas e financeira. Um deles, que afeta as universidades públicas, particularmente as federais, reside no fato dos professores e servidores serem funcionários públicos e estarem submetidos ao Regime Jurídico Único (RJUF) que regulamenta todo o funcionalismo. A constituição fortaleceu essas amarras ao estabelecer no item 5 do artigo 206, “*garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, assegurado o regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União*”. Este item, combinado à estabilidade no emprego garantido a todo o funcionalismo, engessou inteiramente as universidades públicas, retirando-lhes a maior parte de sua autonomia para elaborar a política de pessoal. A diferença entre este sistema e o anterior a 1968 é que, neste, a vitaliciedade se restringia aos catedráticos e livre docentes, não congelando e imobilizando o conjunto do corpo docente nem o de funcionários. É interessante constatar que, durante todo o intenso debate promovido pelo Movimento Estudantil, que antecedeu a Reforma de 1968, o sistema de cátedra foi amplamente criticado e se exigiu sua extinção em função da vitaliciedade que ele implicava, tanto quanto por excluir a participação na gestão, das demais categorias de docentes. A vitalidade foi considerada então perniciosa por permitir, senão promover, a fossilização do corpo docente, sendo incompatível com a necessidade de constante atualização do conhecimento. Acabamos “corrigindo” o problema, estendendo a vitaliciedade a todos, inclusive aos funcionários. Mas não se trata apenas da vitaliciedade – trata-se também de estabilidade no cargo ou função que, impedindo a transferência de uma área para outra, a não ser por iniciativa individual e com anuência dos departamentos e institutos envolvidos dificulta qualquer forma de reorganização interna. O engessamento vai ainda mais longe

porque o princípio da isonomia que organiza a carreira e os salários impede qualquer variação de carreira e remuneração tanto entre as universidades como dentro delas. Aumentos salariais e alterações na carreira e nos benefícios têm que ser assegurados para o conjunto das instituições. Não há formas diferentes de contratação, avaliação e promoção para áreas tão diferentes entre si quanto as científicas e as profissionais. A mesma carreira existente na física é aplicada aos músicos, jornalistas, cineastas, juristas e arquitetos, num sistema que se assemelha a uma cama de Procusto.

No sistema congelado pela vitaliciedade de todos e pela isonomia, a única mudança possível para incluir novas áreas e cursos está em crescer, mantendo todo o sistema anterior. O fato da inovação só poder ocorrer por acréscimo tende a produzir as universidades gigantescas que se assemelham a árvores nas quais galhos novos crescem ao lado de outros apodrecidos, que nunca são podados e sugam parte da energia do organismo.

Este sistema faz com que a universidade, enquanto instituição, perca a autonomia de gestão do seu pessoal, tanto em termos de cargos como de eliminação de cursos obsoletos e criação de novos. Não se tem levado em conta, no debate que se trava hoje no Brasil, que a autonomia universitária deveria incluir formas próprias de contratação, demissão e conquista de estabilidade. As universidades constituem, certamente, um serviço público, mas não são repartições públicas.

Há ainda um outro aspecto do mesmo problema: é o fato de que pagamento dá folha de pessoal é feito diretamente pelo Poder Executivo, com exceção das universidades paulistas.

Este problema está estreitamente vinculado à questão da autonomia financeira das universidades públicas. Uma universidade não pode funcionar sem garantia de recursos e, na administração pública brasileira, a única despesa que não sofre cortes é o pagamento de pessoal. No caso das universidades, isto representa mais de 80% de suas despesas. Como a folha de pessoal é paga diretamente pelo Poder Executivo, a inclusão de docentes e funcionários no funcionalismo constitui uma vinculação indireta de mais de 80% das receitas, assegurando seu funcionamento continuado. Entende-se assim porquê, apesar da perda de autonomia que este sistema envolve, as universidades resistam tanto a outros tipos de contrato de trabalho, e se conformem em reivindicar autonomia de gestão financeira para menos de 20% de seu orçamento, o que ainda esbarra nas injunções legais e institucionais que promovem um grande detalhamento e rigidez no repasse de recursos.

O problema sempre esteve em encontrar uma outra forma de garantir um fluxo regular de recursos, o que, na estrutura e na prática administrativa governamentais, praticamente se reduz à vinculação de um percentual do orçamento para a manutenção do ensino superior, como foi feito no caso das universidades paulistas. Um aspecto fundamental da autonomia paulista consiste na vinculação, com repasses mensais globais, de parcela do orçamento (calculada como porcentagem do valor do ICMS) para a manutenção das três universidades, assegurando simultaneamente o montante da participação de cada uma delas no fundo comum. Desta forma, recebendo uma dotação global, as universidades paulistas passaram a controlar diretamente a folha salarial.

Os resultados de uma maior autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial para as universidades paulistas foram muitos positivos e elas experimentaram um período de grande aumento de produtividade, especialmente no campo científico. A autonomia facilitou as contratações, os afastamentos para congressos, a captação de verbas para a pesquisa e para a prestação de serviços, e uma racionalização de gastos que permitiu uma melhoria de toda infra-estrutura, apesar das restrições do funcionalismo da manutenção da isonomia na questão das carreiras e, dos salários.

Entretanto, ela criou também outros problemas que decorrem da forma de sua implantação. De fato, ela não resultou de um processo de reforma ampla do sistema de ensino superior estadual nem de um planejamento de sua expansão. Ela se deu no bojo de uma greve e o interesse do governador Orestes Quécia com o decreto de autonomia parece ter sido o de se livrar da constante pressão sindical por aumento de salários, sempre acompanhada de paralisações das atividades de ensino.

Não tendo contemplado o sistema no seu conjunto e não tendo previsto a necessidade, a médio e longo prazo, de ampliação de matrículas no setor público, ela praticamente congelou o sistema, limitando-o, de fato, às três universidades. O resultado é que, toda a ampliação tem se dado em função do crescimento das universidades já existentes, agigantando-as e tornando cada vez mais complexa e mais burocrática sua administração interna. A diversificação que atende à demanda de massa fica com as particulares. A apresentação de Roberto Leal Lobo Filho trata com mais detalhes da autonomia das universidades paulistas.

Esta questão nos leva a uma outra, que afeta a autonomia, mas não tem sido considerada neste contexto: a emergência e o fortalecimento dos sindicatos de docentes e funcionários. Estes sindicatos têm, no Brasil, a estranha peculiaridade de atuar

exclusivamente na área das instituições públicas, abandonando quase integralmente o setor privado, no qual sua atuação seria certamente mais necessária na defesa das condições de trabalho dos assalariados. O movimento se caracteriza pelo recurso constante às greves como “instrumentos de luta” para a obtenção de aumentos salariais e vantagens corporativas.

Dois aspectos parecem explicar esta preferência pela atuação no setor público e pelo uso da greve. Um é exatamente a vitaliciedade dos funcionários públicos, que não enfrentam ameaças de demissão por militância sindical ou no caso de greve; sequer enfrentam suspensão de salário, como ocorre nas instituições particulares. E o outro é a isonomia de salários e da carreira, o que faz com que a negociação tenha que ser feita para o conjunto das universidades com o Governo Central e não dentro de cada instituição (como é o caso do setor privado).

Os sindicatos são organizações externas à universidade e correspondem a associações ou fundações de direito privado. Mas apropriaram-se desta negociação, que deveria ser feitas pelos reitores, criando uma forma de atuação e de poder independentes dos órgãos de gestão institucional, embora contem com a conivência destes. Os sindicatos constituíram um poder paralelo, externo ao Poder Público, que solapa a autoridade (e a autonomia) institucional das universidades públicas (com a parcial exceção do sistema estadual paulista).

Na dinâmica que se estabeleceu entre centralismo burocrático e centralismo sindical, tal como ocorreu de forma exemplar no caso das universidades federais, a negociação dos salários divorciou-se da questão do orçamento das universidades, sendo determinada isonomicamente para todos os docentes e servidores do sistema, através de um enfrentamento direto dos sindicatos com o Poder executivo. O montante da folha de pagamentos não é, em nenhum momento, associado às necessidades e condições diversas dos diferentes estabelecimentos de ensino. Para a universidade como instituição, não há mais necessidade, nem interesse, em saber quanto ela efetivamente custa. Apenas lhe interessa o montante das verbas de custeio e capital.

Esse processo de fortalecimento sindical acarreta para as universidades conseqüências muito negativas. Em primeiro lugar, como a unificação das reivindicações depende da posição da maioria, os interesses mais acadêmicos, defendidos pelos docentes e pesquisadores mais qualificados (que constituem sempre minoria), são em geral desconsiderados. Em segundo lugar, as reivindicações sobre as quais é mais fácil obter consenso são as que beneficiam a todos igualmente. Dessa forma, todo o sistema de recompensas diferenciais por mérito e desempenho, que é essencial ao desenvolvimento acadêmico, tende a ser desqualificado ou ignorado, senão em princípio, certamente de fato. Além disso, vantagens corporativistas são

mais facilmente garantidas sob a forma de lei. O movimento sindical tende, assim, a exigir uma legislação detalhista, fortalecendo o detalhismo próprio do sistema burocrático-centralizador.

Há ainda um outro problema no caso de uma universidade controlada por sindicatos, porque os sindicatos tendem a ser dominados por minorias políticas militantes, cujas orientações freqüentemente tem pouco a ver com as questões acadêmicas e educacionais. A universidade pode assim ser instrumentalizada para fins políticos externos a ela.

A importância dos sindicatos na universidade está associada a duas outras questões que costumam ser concebidas como parte integrante da autonomia universitária: a democratização interna concebida como auto-governo com participação igual de docentes alunos e funcionários a qual, por sua vez, se concentra na reivindicação da eleição direta para reitor e para a composição dos colegiados.

Esta concepção igualitarista parece-me decorrer da utilização de concepção sindical de universidade e a imposição da lógica que lhe é própria. Um sindicato é uma organização horizontal. Ele representa o conjunto de uma categoria com fins de melhorar os salários e as condições trabalho para todos. Na lógica sindical, a categoria representada não pode ser concebida como diferenciada. Por isto mesmo, sua direção só pode ser escolhida por votação universal igualitária: um trabalhador, um voto. O sindicato existe e se legitima pela defesa dos interesses dos participantes e a ação sindical é concebida como uma luta contra os patrões. Ele está inteiramente voltado para dentro de si próprio, pois o único interlocutor externo é o adversário. A única mediação possível é a da justiça trabalhista.

Esta concepção, inteiramente adequada para a organização sindical, é inaplicável no caso da universidade. Em primeiro lugar porque ela não é uma instituição cujo objetivo consiste em promover e os interesses corporativos da comunidade que ela engloba. Universidades são criadas e existem para cumprir uma função para a sociedade, isto é, externa à própria universidade: ensino, pesquisa, extensão – produção, reprodução, transmissão e difusão do conhecimento, que são de interesse da sociedade. Além do mais, a própria organização da universidade pressupõe uma diferenciação interna que não pode ser ignorada no processo de gestão e que implica uma hierarquia de saber.

No ambiente político que cerca o debate sobre autonomia, a menção da palavra hierarquia associada à concepção de elite intelectual provoca imediatamente uma reação de indignação e é vista como a negação da democracia. Assim também a menção à palavra

“excelência”, porque ela implica colocar os “excelentes” acima dos demais. É como se hierarquia significasse diferenças hereditárias e permanentes entre as pessoas. Estranhamente, a existência de elites em praticamente todas as áreas de atividade social institucionalizada não parece suscitar a mesma indignação. Podemos falar tranquilamente em elite do esporte, da MBP, da música sinfônica; também falamos, sem problemas, em elites política, econômica ou empresarial, todas as quais, aliás, recebem salários ou rendimentos dezenas e mesmo centenas de vezes maiores do que os dos intelectuais. Elas existem e são inevitáveis numa sociedade complexa. Precisamos aprender a aceitar que a hierarquia do saber, formação de elite intelectual, valorização da excelência, são aspectos constitutivos da universidade, que justificam sua reivindicação de autonomia e não são, necessariamente anti-democráticas. Há portanto que se entender melhor a relação, compatibilidade entre hierarquia acadêmica e democracia.

A natureza mesma da Universidade implica a coexistência, freqüentemente conflitiva, entre componentes hierárquicos e tendências democráticas de cunho mais igualitarista, que marcam as posições de docentes e alunos e derivam das relações diferenciais que ambos mantêm com o saber.

A relação entre mestres e aprendizes, característica das corporações medievais, preservou-se até hoje como um componente essencial da vida universitária. Pressupõe que os alunos ingressam na Universidade para ter acesso a um conhecimento e uma prática que eles não detêm, mas que os docentes possuem e devem transmitir. Estabelece-se assim uma relação de subordinação entre os que sabem menos e aprendem com os que sabem mais e ensinam e mesmo o igualitarismo mais delirante ainda não chegou ao ponto de reivindicar que os estudantes avaliem, eles mesmos, o seu desempenho acadêmico. Mas, nesta relação desigual, supõe-se também que os “aprendizes” serão capazes, eventualmente, de se igualar ou mesmo superar os “mestres” com os quais aprenderam o “ofício”. Esta tensão entre igualdade e desigualdade que é própria da relação de ensino, envolve uma outra, que é característica do tipo de conhecimento que a Universidade desenvolve. Ao contrário da Igreja, a Universidade não se legitima como detentora de uma verdade revelada, mas em função de sua capacidade de demonstrar as afirmações que faz, apresentando uma argumentação racional. Há, assim, uma permanente possibilidade de contestação, por parte dos alunos, que é uma constante ameaça às relações hierárquicas estabelecidas. Desta forma, a desigualdade é posta para ser necessariamente superada e, por isto mesmo, não é em si, anti-democrática. O processo é, entretanto, seletivo (o que recoloca a desigualdade), pois nem todos os que

iniciam são considerados aptos no final. Essa mesma relação existe no que diz respeito aos próprios professores, entre os quais se reconhece uma competência diferencial baseada na experiência ou no talento, a qual deve constituir o critério fundamental para progressão na carreira. De uma forma ou de outra, o que isto implica é a existência de um diálogo e, portanto, a possibilidade de participação ampla, em função da relação necessária, mas diferenciada de docentes e discentes com o saber.

Na universidade pública brasileira, fortemente dominada por uma ideologia igualitarista, há uma área na qual a hierarquia se mantém: a de pesquisa. A carreira do docente, enquanto pesquisador, implica três níveis bastante distintos. De um lado, temos os mestrandos e doutorandos que realizam pesquisas sob supervisão. O doutorado assinala uma passagem fundamental para a categoria de pesquisador não supervisionado, que elabora autonomamente seus próprios projetos e compete por financiamento. Finalmente há o estágio dos professores que supervisionam equipes de pesquisa, organizam os projetos de maior envergadura e orientam a mestrandos e doutorandos. Esta hierarquia não parece ser objeto de contestação generalizada e é legitimada não apenas internamente, mas pela participação na comunidade científica. A oposição igualitarista ocorre quando se defende uma participação diferencial dos docentes – pesquisadores dos níveis mais altos na gestão acadêmica.

A reivindicação de participação igualitária na gestão ignora o fato de que ela tem que ser estruturada de forma a organizar o trabalho acadêmico. O que deve estar representado nesses órgãos são os interesses das ciências básicas em relação às humanidades e as áreas profissionais. A participação dos alunos se justifica em função de serem atores fundamentais nas atividades de ensino (mas muito menos na pesquisa, a não ser os pós-graduandos). A participação dos funcionários se justifica por exercerem atividades meio que são essenciais ao ensino e à pesquisa e precisam ser ouvidos para explicitar sua colaboração para o sucesso dessas atividades. Mas os funcionários formam uma categoria muito mais heterogênea do que a dos alunos e dos docentes e a importância da participação dos motoristas, porteiros, jardineiros, no que toca aos assuntos acadêmicos, não é a mesma daquela própria de técnicos de laboratório, bibliotecários, secretários de departamentos e de institutos, consultores jurídicos etc. (embora, obviamente, todas elas sejam igualmente importantes no que toca às questões de salário e carreira).

A participação diferencial em órgãos colegiados se justifica em termos da competência específica dos membros para decidir sobre os problemas a serem resolvidos.

Mas democratização significa também participação de representantes do interesse público, externos à universidade, o qual é necessário para contrabalançar o corporativismo interno e assegurar a gestão responsável dos recursos. Na tradição brasileira, há três formas básicas através das quais isto pode ser feito.

A primeira consiste em incluir uma representação externa nos conselhos universitários, como tem sido nossa prática. Os resultados têm sido decepcionantes porque, com exceção de uma representação da comunidade científica externa à universidade, demais têm dificuldade em decidir sobre assuntos científicos, técnicos ou de problemas administrativos muito específicos que não dominam.

Uma outra alternativa deste mesmo procedimento tem uma longa tradição na América Latina e foi proposta inicialmente no manifesto de Córdoba: consiste na representação de ex-alunos que não fazem mais parte da universidade, mas que possuem suficiente familiaridade com ela para poder se manifestar nos assuntos acadêmicos. Este sistema existiu na universidade antes da Reforma de 1968, mas os resultados não foram satisfatórios tanto porque o número de representantes era muito reduzido como porque sua escolha dos representantes era praticamente monopolizada pelos docentes da universidade e alunos de pós-graduação, prejudicando a externalidade que se queria produzir.

A segunda consiste na participação governamental na escolha do reitor num sistema de listas tríplexes, como tem sido a tradição nos sistemas públicos centralizados, tanto o nosso como o de outros países. Pressupõe-se, neste caso, que o Presidente ou o Governador, conforme o sistema seja federal ou estadual, tenha um mandato legítimo para representar os interesses da sociedade civil.

A terceira modalidade reside nos processos de avaliação externa, por comissões de pares, cujos resultados sejam amplamente divulgados, influenciando desta forma o prestígio da instituição tanto junto à opinião pública como perante os governantes, orientando o fluxo de recursos tanto para corrigir desigualdades como para assegurar a continuidade dos núcleos de excelência.

O problema fundamental da ausência de uma participação externa relevante está em que ela promove uma visão da universidade voltada exclusivamente para os interesses daqueles que estão dentro dela. Sua relação com as necessidades e as demandas da sociedade, que não tem representação organizada no encaminhamento das questões universitárias, torna-se abstrata, figurando apenas como elemento do discurso de legitimação das reivindicações.

Na inexistência destes mecanismos, a autonomia se transforma em soberania.

Conclusão

O objetivo deste trabalho foi tentar mostrar que a questão da autonomia é muito mais complexa do que geralmente se pensa e que é necessário ultrapassar os limites demasiado estreitos de debate atual para formular um projeto de reforma que a contemple de modo adequado. Espero que ele contribua nesta direção.

Bibliografia

- Bok, Denek. *Higher Pearning*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1986.
- Caston, G. "Academic Freedom". Em Clark, B.R. e Neave, G. (ed.), 1992, vol. 2.
- Cerych, Ladislav e Sabatier, Paul. *Great expectations and mixed performance. The implementation of higher education reforms in Europe*. Trentham: Trentham Books Ltda, 1986.
- Clark, Burton R. *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1983a.
- Clark, Burton R. (ed.) *The academic profession. National disciplinary & institutional*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1983b.
- Clark, Burton R. *Perspectives on higher education. Eigh disciplinary and comparative views*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1984.
- Clark, Burton R. e Neave, Guy R. *The Encyclopedia of Higher Education, voll.* Oxford, New York, Seoul, Tokyo: Pergamon Press, 1992.
- Cobban, A.B. "Universities: 1100-1500". Em Clark, B.R. e Neave, G. (ed.), 1992, vol. 2.
- Durham, E.R. "A reforma da universidade". Em *Educação Brasileira*. Brasília: Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 8(18), 1987.
- Durham, E.R. "A autonomia universitária". Em *Educação Brasileira*. Brasília: Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 11(23), 1989.
- Durham, E.R. "Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu". In *Educação Brasileira*. Brasília: Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 12(24), 1990.
- Durham, E.R. "O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas". Em *Revista Brasileira de Ciências Sociais (ANPOCS)*. Ano 8, n. 23, pp. 5-37, 1993.
- Durham, E. R. "Autonomia, controle e avaliação", In Morrhy, L. (Org.). *Universidade em questão*, Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- Graaff, John H. de e outros. *Academic power. Patterns of authority in seven national systems of higher education*. New York: Praeger Publishsers, 1978.

- Henkel, M. e Little, B. (ed.) *Changing relationships between higher education and the State*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 1999.
- Kehm, B. e Teichler, U. "Germany, Federal Republic of". In Clark, B.R. e Neave, Guy R. (ed.), 1992, vol. 1.
- Kerr, Clark. *The uses of the university*. Cambridge, Mass: Harvard University Press: 1982 (3a ed.).
- Kerr, Clark. *Higher education cannot escape history*. Albany, New York: New York University Press, 1994.
- Loureiro, M.A.S. (coord.) *História das universidades*. São Paulo: Estrela Alfa Editora, s.d.
- Parsons, T. e Platt, M. *The American university*. Cambridge: Massachusetts, 1973.
- Perkin, H. "The historical perspective". Em Clark, B.C. (ed.) *Perspectives in higher education*. Berkely, Los Angeles, London: University of California Press, 1984.
- Kogan, M. e Kogan, D. *The attack on higher education*. London: Kogan, 1988.
- Ranieri, N.B. *Educação Superior, direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000.
- República Federativa do Brasil. *Constituição, 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1994.
- Ringer, F.K. *O declínio dos mandarins alemães. A comunidade acadêmica alemã, 1890-1933*. São Paulo: EDUSP, 2000.
- Stadtman, V. "United States". Em Clark, B. R. e Neave, Guy R. *The Encyclopedia of Higher Education, voll*. Oxford, New York, Seoul, Tokyo: Pergamon Press, 1992.
- Stocking, C. "The United States". Em Clark, B.R. *The school and the university an international perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1985.
- Teichler, Ulrich. "The Federal Republic of Germany". Em Clark, B.R. *The school and the university an international perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1985.
- Tocqueville, A. de. *A democracia na América*. São Paulo: EDUSP, 1997.
- Verger, J. *As universidades na idade media*. São Paulo: UNESP, 1990.

Vugth, Frans A. van (ed.) *Governmental strategies and innovation in higher education*
(Higher Education Policy series. London, Jessica: Kingsley Publishers Ltda, 1989a.

Vugth, Frans A. van. "Innovation and reform in higher Education". In Vught, 1989b.