

August 1999

Education Policy Analysis Archives 07/24

Arizona State University

University of South Florida

Follow this and additional works at: https://digitalcommons.usf.edu/coedu_pub



Part of the [Education Commons](#)

Scholar Commons Citation

Arizona State University and University of South Florida, "Education Policy Analysis Archives 07/24 " (1999). *College of Education Publications*. 250.
https://digitalcommons.usf.edu/coedu_pub/250

This Article is brought to you for free and open access by the College of Education at Digital Commons @ University of South Florida. It has been accepted for inclusion in College of Education Publications by an authorized administrator of Digital Commons @ University of South Florida. For more information, please contact digitalcommons@usf.edu.

Education Policy Analysis Archives

Volume 7 Number 24

Agosto 12, 1999

ISSN 1068-2341

A peer-reviewed scholarly electronic journal
Editor: Gene V Glass, College of Education
Arizona State University

Associate Editor for Spanish Language
Roberto Rodríguez Gómez
Universidad Nacional Autónoma de México

Copyright 1999, the **EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES**.
Permission is hereby granted to copy any article
if **EPAA** is credited and copies are not sold.

Articles appearing in **EPAA** are abstracted in the *Current Index to Journals in Education* by the [ERIC Clearinghouse on Assessment and Evaluation](#) and are permanently archived in *Resources in Education*.

Autonomia Universitária no Brasil: Uma Utopia?

Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero

Resumen

El objetivo de este trabajo es hacer un recorrido histórico por las distintas etapas por las que ha pasado la autonomía universitaria brasileña. La revisión comprende desde 1931, en que la Reforma de la Enseñanza Superior promovida por el Ministro Francisco Campos concede "autonomía relativa" a la universidad, hasta la actualidad. El artículo relaciona las modalidades históricas de la autonomía universitaria en Brasil con los proyectos nacionales y con las formas de régimen político que ha tenido ese país en el período considerado. El trabajo concluye con una reflexión sobre las tareas pendientes para reforzar la autonomía universitaria brasileña ante los desafíos del presente.

Abstract

The purpose of this work is to trace the historical stages through which university autonomy in Brazil has evolved. It begins with 1931 when Minister Francisco Campos conceded "relative autonomy" to the universities and describes developments to the present day. The history of autonomy in Brazilian universities is related to various political

regimes and national movements through which Brazil has passed in the last 70 years. Final thoughts on the the challenges facing academic autonomy in present-day Brazil are presented.

Preliminares

As reflexões que vamos desenvolver estão centradas no princípio da autonomia universitária, reconhecido como uma das questões nucleares da Universidade no Brasil. É em torno dela que muitas outras se concentram. A história das instituições universitárias no País permite reconhecer que a autonomia tem sido negada, com frequência, por meio de dispositivos legais ou de mecanismos de controle e contenção. Tal questão, entre nós é anterior até mesmo à criação da primeira universidade oficial (Moacyr, 1942: 71-88 e Cunha, 1986). O termo aparece na legislação de ensino, pela primeira vez, em 1911, na Reforma Rivadávia Corrêa (Decreto nº 8.659). Essa temática é levantada em resposta a um movimento de contenção do crescimento das inscrições nas faculdades, propiciada pelo ingresso irrestrito dos egressos das escolas secundárias, tanto nas oficiais como nas privadas.

O resultado não surtiu os efeitos esperados. Se, por um lado, reduziu o número de estudantes que entravam nas instituições oficiais, obrigados a um exame de ingresso, por outro, o mesmo não vai ocorrer com as chamadas "escolas livres" que, apoiando-se no princípio de autonomia garantido por decreto, proporcionavam todas as facilidades aos candidatos. Em decorrência, em 1915, o termo autonomia foi suprimido pela Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº 11.530) que reorganizou o ensino secundário e superior do País. As instituições de ensino superior públicas perderam, entre outras prerrogativas, o direito de eleger seus dirigentes, que passaram a ser nomeados livremente pelo Presidente da República dentre os professores catedráticos efetivos ou jubilados.

Apoiado na Reforma de 1915, o Governo Federal cria, em 1920, através do Decreto nº 14.343, a primeira instituição universitária no País, a Universidade do Rio de Janeiro, sendo o reitor e os diretores das unidades nomeados pelo Presidente da República. O controle sobre as universidades federais, a partir daí, torna-se cada vez mais explícito. Com a Reforma do Ensino Superior promovida pelo Ministro Francisco Campos, em 1931, um ponto bastante acentuado é a concessão da autonomia relativa à universidade, como uma preparação para a autonomia plena. Apesar da justificativa de não ser possível, naquele momento, conceder-lhes "autonomia plena", tanto no plano didático, como no administrativo, a questão ficou, a rigor, em aberto.

Análise mais cuidadosa da exposição de motivos que acompanha os decretos números 19.851, que expede o Estatuto das Universidades Brasileiras e o 19.852, que dispõe sobre a Reorganização da Universidade do Rio de Janeiro (URJ), evidencia certa ambigüidade: ora a autonomia é assegurada à universidade, ora ela é admitida de modo restrito, alternando aberturas momentâneas e fechamentos, o que não deixa de ser uma forma de controle e centralização. Isso se torna claro na organização dos currículos das instituições de ensino superior (IES). Quanto à autonomia administrativa, apresenta-se também limitada: a escolha de reitores, diretores de unidades e membros do Conselho Técnico Administrativo (CTA) é feita pelo Governo, mediante lista tríplice.

Com essa reforma, a Universidade do Rio de Janeiro é instada e efetuar sua primeira reorganização. Seus estatutos são reformulados para poderem adequar-se aos dispositivos dos decretos antes mencionados. E, em julho de 1937, ela é reorganizada pela segunda vez, havendo, por parte do Governo Central, a preocupação de

imprimir-lhe caráter nacional, dando-lhe a denominação de Universidade do Brasil (UB). Entre as propostas apresentadas em plano federal, desde 1935, em relação a essa Universidade uma delas é bastante expressiva: "deve a universidade federal constituir o mais sólido reduto, onde se resguardem as tradições, se firmem os princípios, se assinalem as diretrizes, que assegurem à nação brasileira a continuidade do progresso, o equilíbrio e a liberdade". A seguir, afirma-se: "A semelhante universidade, que assim se propõe exercer tamanha influência nacional, cabe bem a denominação de Universidade do Brasil" (MESP, 1935: 31). Embora, desde 1935, fosse justificada a concepção da Universidade do Brasil como "modelo padrão", o que se verifica é que, a partir de 1937, essa instituição passa a ser o "modelo outorgado" pelo governo central para as demais universidades e cursos superiores no País.

As diretrizes ideológicas que vão nortear a educação durante o Estado Novo (1937-45) são pautadas por caráter fortemente centralizador e autoritário, o que traz sérios problemas para as instituições universitárias., no País. No período, as universidades se tornam vítimas de uma organização monolítica do Estado, sem qualquer autonomia. Há uma exacerbada centralização de todos os serviços, decorrendo daí a concepção de que o processo educativo poderia ser objeto de estrito controle legal. Com essa orientação, o Governo chama para si, como veremos a seguir no caso da UB, o pleno direito de designar em comissão os dirigentes universitários. Assim, tanto o reitor como os diretores de unidades são escolhidos pelo Presidente, dentre os respectivos catedráticos.

Após o Estado Novo, em 1945, e ainda durante o Governo Provisório, a Universidade do Brasil passa a gozar de autonomia administrativa, financeira e disciplinar, mediante o decreto nº 8.393/45. O reitor volta a ser escolhido pelo Presidente da República mediante lista tríplice, tal como estava disposto na Reforma de 1931. Quanto aos diretores de unidades, sua nomeação passa a ser feita pelo reitor, com prévia autorização do Presidente da República, obtida por intermédio do Ministério da Educação, sendo a escolha feita a partir de lista tríplice organizada pela respectiva congregação.

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961 (Lei nº 4.024), fica estabelecido, em termos gerais, que as universidades gozarão de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar. Todavia, é importante lembrar que, os dispositivos contidos no projeto original, que definiam os tipos de autonomia, foram vetados. Mas a própria lei vai se encarregar de restringir a autonomia concedida às universidades, quando prescreve, entre as atribuições do Conselho Federal de Educação, "aprovar estatutos das universidades e promover sindicâncias por meio de comissões especiais em quaisquer estabelecimento de ensino superior, tendo em vista o fiel cumprimento desta lei". Merece ser observado ainda que, se tal dispositivo não teve implicações mais significativas até o golpe militar de 1964; a partir daí, esse dispositivo foi aplicado, em alguns casos, de forma bastante discricionária.

Em 1964, o regime militar implantado teve como uma de suas preocupações básicas modernizar a universidade. Os Decretos-Leis números 53/66 e 252/67 foram o ponto de partida para medidas mais amplas, no sentido de modernização das instituições de ensino superior (IES). Em função desses dispositivos, as universidades federais tiveram de reformular os estatutos, determinando significativas modificações em sua estrutura interna de poder. Somente em 1968, a Reforma Universitária veio a consolidar-se, com a Lei nº 5.540, de 28 de novembro daquele ano. Análise cuidadosa dessa Lei mostra que, ao mesmo tempo que reconhece o princípio de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira da universidade, ela o limita. Tal limitação é fortemente reforçada por atos de exceção baixados pelo governo militar,

sobretudo através do Ato Institucional n.º 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, e do Decreto-Lei n.º 477, de fevereiro de 1969, com base no § 1.º desse Ato. Nesse dispositivo, o governo militar define as infrações disciplinares praticadas por professores, alunos e funcionários ou empregados de estabelecimentos públicos ou particulares e as medidas a serem adotadas nos diversos casos.

Complementando as determinações desse Decreto-Lei, medidas foram emitidas pelo Governo, tais como: as Portarias Ministeriais números 149/69 e 3.525/70. Tais medidas contribuíram ainda mais para o processo de paralisia dos membros das instituições universitárias, abrindo espaço para ações de caráter persecutório de dirigentes universitários em relação a seus subordinados.

Da legislação ordinária referente ao ensino superior, promulgada a partir da Emenda Constitucional n.º 1/69, merece destaque a Lei n.º 6.420, de 3 de junho de 1977, que altera o art. 16 da Lei n.º 5.540/68, determinando a apresentação de listas sêxtuplas para a escolha dos dirigentes das escolas oficiais. No caso das universidades federais organizadas sob a forma de autarquias, o Reitor e o Vice-Reitor passam a ser nomeados pelo Presidente da República, a partir de uma lista elaborada por uma Colégio Eleitoral, constituído, em geral, pelos Conselhos Universitários, de Ensino e Pesquisa e de Curadores. Em alguns casos, a elaboração dessa lista apresenta-se marcada por interesses estranhos à universidade, resultado de um processo político manipulado pela reitoria. Em outros, tal lista serve para garantir ao poder instituído externo, de forma não clara, a inclusão e/ou escolha de nomes de sua preferência.

Quanto às fundações universitárias públicas, a partir da Lei n.º 6.733/79, elas não detêm qualquer forma de autonomia para escolher seus dirigentes. Reitor e Vice-Reitor são escolhidos pelo Presidente da República sem a exigência de lista sêxtupla, bem como os membros do Conselho Diretor da Universidade. Assim, os cargos de direção passam a ser cargos de confiança.

Como foi mencionado antes, importa lembrar também que na história das instituições universitárias no País, não é a primeira vez que o Poder Central chama a si o pleno direito de designar em comissão os dirigentes de universidades públicas. Um pouco antes de ser instalado o Estado Novo, a Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, reorganiza a Universidade do Rio de Janeiro e institui a Universidade do Brasil como modelo padrão para as demais universidades. O art. 27 dessa Lei estabelece que tanto o Reitor, como os Diretores dos estabelecimentos de ensino deveriam ser escolhidos pelo Presidente da República, dentre os respectivos catedráticos, e nomeados em comissão. Observamos que essa forma de escolha de dirigentes universitários, adotada em um momento de grande centralização e autoritarismo no Brasil, e executada durante o Estado Novo, é retomada três décadas mais tarde pela Comissão Meira Mattos. Ao analisar a "crise de autoridade do sistema educacional brasileiro", entre outras recomendações, a Comissão propõe: "a alteração do atual sistema de nomeação de Reitores das Universidades e Diretores de Estabelecimentos de Ensino Superior, atribuindo ao Presidente da República o poder de preencher tais cargos, independentemente da indicação das respectivas universidades ou congregações". Após doze anos, esse procedimento passa a ser aplicado nas fundações universitárias públicas, em decorrência da Lei n.º 6.733/79 (Sguissardi, 1993).

Durante o regime militar, a gravidade do que acontece em relação à universidade não está expressa claramente nos dispositivos legais, apesar de alguns deles, como o Decreto-Lei n.º 477/69 ser demasiado contundente. A gravidade se expressava no regime de terror e de silêncio a que foram submetidas a universidade e a sociedade. Exemplo típico dessa situação foi a criação e a manutenção das "assessorias de segurança" dentro das universidades, a fim de impedir que mecanismos democráticos, mesmo quando

previstos em lei, pudessem ser usados de forma efetiva, para que a "perfeita ordem" fosse garantida e a "paz" pudesse reinar. Tais "assessorias" só foram totalmente extintas, nas universidades públicas federais, em 1985.

Cabe observar, ainda, que a reforma contribuiu para fortalecer o processo de concentração de poder autoritário dentro das instituições universitárias, através de mecanismos de poder, monopolizados, em boa parte, por facções de antigas cúpulas que temiam um processo de radicalização e de contestação contra o regime. Tal situação recrudesce e adquire sua expressão máxima, quando o mecanismo de eleição de dirigentes das universidades públicas é alterado. Refirimo-nos à mudança da lista tríplice pela lista sêxtupla, pela qual o controle por parte de eleitores e da comunidade acadêmica se torna mais difícil, aumentando a possibilidade de inclusão de pessoal de confiança ou favorecendo as medidas do poder estabelecido (Cunha, 1986). É pertinente recordar que, se a década de 70 ficou marcada pela desmobilização estudantil ? resultado dos anos de autoritarismo ?, foi no final dela que surgiu o movimento docente, caracterizado nos anos 60 como um coletivo ausente, ou seja, até aquele momento, os docentes não se fazem sentir como uma força organizada. Somente mais tarde começaram a lutar de forma solidária em defesa do processo de democratização das universidades e de sua autonomia.

No limiar dos anos 80, reinicia-se no País a luta pela redemocratização da sociedade e, como parte dela, a da universidade. Há, também, para significativo número de professores, consciência de que alguns dos problemas relevantes da universidade são o do poder e o da tomada de decisões, na relação entre representantes e representados, governantes (Estado, mantenedoras) e governados. Assim sendo, um projeto alternativo de reforma das universidades para surtir efeito teria de estar vinculado a um projeto de democratização da sociedade. Entre as questões que perpassam as discussões, colocam-se a autonomia acadêmica, científica e administrativa da universidade, bem como a crescente desobrigação do Estado em relação à escola pública. Com tais preocupações, representantes das associações de docentes do Rio de Janeiro elaboram uma proposta, que foi apresentada na Reunião Anual da SBPC -Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, realizada em Fortaleza, em julho de 1979. Todavia, merece registro que, enquanto os docentes discutiam uma proposta sobre a reforma da universidade, o Governo, dispensando a participação da comunidade acadêmica, cria uma Comissão Interministerial para examinar três anteprojetos: autarquia de regime especial; escolha e nomeação de dirigentes; e a reestruturação da carreira do magistério superior. Diante da reação da comunidade acadêmica, os dois primeiros foram engavetados, ainda na administração do Ministro Eduardo Portela, na Pasta da Educação. O terceiro foi sancionado em dezembro de 1980, como desfecho de uma greve nacional de docentes das federais, pelo então Ministro da Educação, o General Rubem Ludwig. A partir da chamada "Nova República", outras medidas foram adotadas em relação às instituições universitárias. Em março de 1985, é instituída a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior. No Relatório Final dessa Comissão percebe-se que a idéia de autonomia permeia todo o documento. Vale registrar, no entanto, que, se sob alguns aspectos houve avanços nas propostas da Comissão em relação à autonomia e à democratização, isso não se dá por acaso: é fruto de anos de luta da comunidade acadêmica como um todo e do movimento docente em particular, que, desde 1979, juntamente com outras entidades, organizam-se para reivindicar seus direitos, enfrentando, em alguns casos e momentos, o arbítrio e o autoritarismo do poder constituído (Fávero, 1994, pp. 149-77).

Com a finalidade de repensar e melhor adequar as propostas da Comissão Nacional, contidas no seu *Relatório Final*, é criado, no MEC, em fevereiro de 1986, o

Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES). Em relação à autonomia da universidade, o GERES não lhe assegura esse princípio, por não haver autonomia sem democratização da universidade.

Arrematando este item, observamos ainda que a autonomia universitária quando mal compreendida poderá contribuir não apenas para reforçar a tutela estatal, mas também interesses corporativos existentes no interior da universidade.

O princípio de autonomia na Constituição de 1988 e na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A Constituição Federal de 1988 consagrou a autonomia universitária protegida pelo seu art. 207 que dispõe: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

Importa observar a precisão dos termos: "as universidades gozam de autonomia (...) e obedecerão ao princípio (...)". Os verbos são imperativos. Em sua acepção própria, o vocábulo princípio traduz a idéia "de origem, começo, causa primária" (Ferreira, 1986: 1393). E esta é a idéia que está presente na expressão "princípio de autonomia universitária" a designar não um princípio constitucional ou uma norma constitucional de princípio--norma programática-- mas um princípio universitário, ou mesmo de "direito educacional" por ser inerente à atividade universitária, e não à ordem jurídica, no sentido de orientação axiológica para a compreensão do sistema jurídico nacional" (Ranieri, 1994: 100). Assim entendida, a autonomia é causa primária da atividade universitária e é neste sentido que deve ser compreendida a expressão "princípio de autonomia".

É pertinente lembrar que a expressão *entidade autônoma* pertence ao direito público interno. Governa-se por si própria internamente, mas externamente tem seus limites traçados pela Constituição, ou seja, pelo modo de sua participação política no conjunto de uma nação soberana. Chamamos atenção ainda para o fato de que, apesar de a Constituição deixar claro que a Universidade goza de todos os atributos propostos à autonomia, em momento algum é dito que ela goza de autonomia política, por não ser ela nem uma nação, nem um Estado (Cury, 1991: 27). A autonomia, tal como dispõe o art. 207, é um modo de ser institucional e exige liberdade para a universidade se autodeterminar. Esse artigo, no entanto, não pode ser analisado isoladamente, uma vez que a Constituição tem que ser vista na seu todo e interpretada de maneira sistemática. Assim, não podemos discutir esse artigo sem relacioná-lo com outros dispositivos constitucionais, tais como: o art. 212 que trata dos recursos públicos destinados ao ensino público e privado e o 206 que dispõe sobre a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento e o saber, como princípios basilares do ensino (Barracho, 1996, pp. 1-2). (Note 1)

Entendida nessa perspectiva, a *autonomia didático- científica* implica liberdade da universidade para: a) estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições doutrinárias ou políticas de graduação e pós-graduação e outros a serem realizados sob sua responsabilidade; b) definir linhas de pesquisa; c) criar, organizar, modificar e extinguir cursos; d) elaborar o calendário escolar e o regime de trabalho didático; e) fixar critérios e normas de seleção, admissão, promoção e transferência de alunos e f) outorgar graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos. Na mesma linha, do ponto de vista *administrativo*, as universidades têm plena liberdade de: a) organizar-se internamente estabelecendo suas instâncias decisórias, na forma que lhes aprouver; b) elaborar e reformular seus estatutos e

regimentos; c) estabelecer seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, de acordo com seu planejamento didático-científico.

A terceira dimensão refere-se à *autonomia de gestão financeira e patrimonial*. Na acepção mais corrente, gerir significa "ter gerência sobre; administrar, dirigir, reger, gerenciar (Ferreira, 1986, p. 848), o que implica poder elaborar, executar e reestruturar os orçamentos; constituir patrimônio e dele dispor. No caso das universidades públicas significa: a) outorgar competência à universidade para elaborar seu orçamento e executar suas despesas, a partir de suas unidades básicas, submetendo-as à aprovação dos colegiados superiores; b) receber os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para o pagamento de pessoal, despesas de capital e outros custeios; c) administrar os rendimentos próprios de seu patrimônio e deles dispor, na forma de seu estatuto; d) receber heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privada; e) realizar contratos referentes a obras, compras, alienação ou concessão, de acordo com os procedimentos administrativos de licitação. Do exposto, pode-se inferir que, se por um lado nunca houve no País a autonomia universitária em sentido pleno, apesar de proclamada na Constituição e nos documentos oficiais, por outro, observa-se que existe, de forma cada vez mais consciente, uma luta pela construção efetiva dessa autonomia, por parte de entidades, associações científicas e grupos organizados dentro e fora das universidades. Todavia, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que foi sancionada em dezembro de 1996, não contempla esses anseios.

Leitura atenta dessa lei não deixa claro que a autonomia da universidade visa garantir a liberdade de produção e transmissão do conhecimento, como também a autogestão de seus recursos para o atendimento de suas finalidades e que a autonomia administrativa, de gestão financeira e patrimonial decorrem e estão subordinadas à autonomia didático-científica como meios de garantir a sua efetividade.

Face ao exposto, o que se faz necessário agora é um trabalho em defesa dos princípios adotados pela Constituição e o que se procurou construir durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Apoiando-nos em colocações de Marilena Chauí, questionamos: "deve a universidade pública gozar de autonomia acadêmica para definir suas atividades e o modo de realizá-las?" (...) É a universidade que, autonomamente, decide em que, como e quando relacionar-se com as empresas ou ao contrário?" Não se trata, como bem demonstra essa autora, "de sacralizar nem satanizar os interesses das corporações empresariais, nem os das corporações universitárias, mas de indagar se a discussão sobre a universidade pública democrática deve ser feita no campo dos interesses ou no dos direitos. Se no dos interesses é preciso provar que uns são mais legítimos que outros; se no dos direitos, então a autonomia universitária é pré-condição para definir campos de interesses" (Chauí, 1995, p. 61).

Análise cuidadosa do último documento do Ministério de Educação, sobre "Autonomia Universitária (MEC, 1999), provavelmente levará a entender que, no caso das universidades públicas, como bem assinala Chauí, "de fato, a autonomia universitária se reduz à gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho que determinam a renovação ou não do contrato. A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem "autonomia" para "captar recursos de outras fontes fazendo parcerias com as empresas privadas". Na linguagem do Ministério da Educação a "flexibilização é o corolário da autonomia" (Chauí, 1999: 3). Nessa perspectiva, "a posição da universidade no setor de prestação de serviços confere um sentido bastante determinado à idéia de autonomia universitária e introduz termos

como qualidade universitária, avaliação universitária e flexibilização universitária" (Ibid.).

No que tange às instituições públicas, o Documento do MEC, *Fundamentos para uma Lei que regule a autonomia das universidades federais...* reduz a gestão de receitas e despesas de acordo com o contrato de gestão ? como já assinalado ?, segundo o qual o Estado estabelece metas e indicadores. De forma explícita isso aparece, nesse documento, nos itens 8,9,10,11 e 12 que tratam, respectivamente, sobre:

"a). Possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira das universidades federais, mediante a celebração de contrato de desenvolvimento institucional. Opção da universidade federal b) Os requisitos legais inerentes ao contrato; c) Elementos de contrato. Afinidade com outros textos legais em vigor; d) Vantagens gerenciais, orçamentárias e financeiras decorrentes da celebração do contrato; e) Disposições finais. Regra de transição sobre pessoal e competência do Ministro de Estado e Educação para editar a regulamentação operacional" (MEC, 1999:8-11).

Após análise atenta desse documento, somos levada a indagar: o que fazer para que a universidade pública, atualmente, não acabe se tornando mera prestadora de serviços, relegando a segundo plano seu papel de instituição social que deveria aspirar à universalidade do conhecimento, à reflexão e à crítica?

Concluindo, cabe indagar: o que fazer?

Se a autonomia é entendida não como um fim em si mesma, mas como condição necessária para garantir as razões de ser da universidade, não se pode perder de vista, que ela não é uma dádiva e sim resultado de exaustiva conquista. Lembramos, também, que a universidade não é um ente abstrato, separado da sociedade que a mantém e do Estado que lhe dá existência jurídica. E, se por um lado nunca houve autonomia universitária em sentido pleno no Brasil, apesar de proclamada na última Constituição e em documentos oficiais, por outro, observa-se que se trava uma luta para a efetiva construção desse princípio. Tal luta, no entanto, não poderá excluir avaliação e controle social da produção universitária, a partir do conhecimento e acompanhamento de suas práticas.

Não se pode esquecer que atravessamos um momento difícil no País, em especial, em termos de universidade pública. Vivemos um período marcado pelo "sucesso" do modelo neoliberal, ainda que seus desacertos sociais e culturais já se façam sentir em outros países da América Latina. Neste sentido, o texto publicado pelo Banco Mundial--*La Enseñanza Superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*--é bastante elucidativo. Sua leitura permite ver como as propostas apresentadas pelo Ministério da Educação, no Brasil vão ao encontro das recomendações propostas no documento. Neste, a crítica às instituições universitárias públicas surge, não como mera acusação abstrata, mas relacionada às condições materiais da sociedade, pela adoção por parte do governo da ideologia neoliberal, na qual se defende "a transformação do espaço de discussão política em estratégia de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cidadão em consumidor, são todos elementos centrais importantes do projeto liberal global. É nesse projeto global que se insere a redefinição da educação em termos de mercado" (Banco Mundial, 1995: 15). Nessa ótica, aqueles que criticam a universidade pública propõem como saída a "universidade de resultados", a "universidade de serviços", cujo modelo padrão é dado pelas empresas. Para aumentar a eficiência e a qualidade, no que tange ao ensino superior, o Banco

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

No que tange à autonomia, propõe-se que "uma maior autonomia institucional é a chave do êxito da reforma do ensino público de nível superior, a fim de utilizar os recursos de forma mais eficiente. E que a experiência recente tem indicado que as instituições autônomas respondem melhor aos incentivos para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência" (Ibid.: 69-70). O alcance dessa proposta fica mais claro quando se lê o que é pensado a respeito, por exemplo, da organização de um sistema nacional de pesquisa" (Ibid.: 80-1) ou "sobre as estratégias que os governos devem utilizar para a implantação das reformas (Ibid.: 29 e 95). Em nome de uma instituição eficiente e modernizada, o que se quer fazer é privatizar as instituições públicas, inibindo o trabalho ou a autonomia criadora, fazendo-a funcionar à semelhança de uma empresa, na qual o "espaço público de discussão e exercício da democracia ficarão cada vez mais distantes" (Silva, 1994, p. 26).

Quanto aos que têm compromisso com a universidade pública, é extremamente importante que se construa um projeto alternativo para essa universidade em sintonia com as demandas mais amplas da sociedade, não se limitando apenas a discutir o conteúdo das propostas neoliberais e conservadoras. Não basta, portanto, discutir a crise a partir de nós mesmos e das questões mais imediatas. Urge construir uma compreensão histórica de universidade, enquanto instituição que transcende pessoas e gerações, tendo-se presente que esta instituição aponta para o futuro e ultrapassa governos (Vieira, 1991, p. 16), pois sua missão é promover o avanço do saber, da descoberta e ser espaço de socialização do saber.

Assim sendo, será preciso não apenas reagir às críticas às universidades públicas, muitas delas provenientes daqueles que defendem um modelo neoliberal para o País, mas apresentar propostas para o cumprimento efetivo das funções básicas da universidade na sociedade, da qual ela é parte, em contraposição ao que tem sido proposto por alguns autores ou artífices de medidas legais: "uma universidade de serviços". Em suma, é imprescindível recuperar na universidade pública, mais do que nunca, a autoridade resultante do conhecimento. Tal empenho cabe sobretudo a nós, que integramos e produzimos a universidade e não ao governo e a outros setores ligados ao poder instituído ou ao mundo empresarial. Enfim, urge reconstruir, com seriedade e competência o trabalho universitário.

Finalizando, cabe recordar: como lugar de pesquisa, de produção de conhecimento, a universidade é ao mesmo tempo, espaço de socialização do saber, na medida em que divulga e socializa o saber nela e por ela produzido. Vista sob essa ótica, a autonomia universitária não é um fim em si mesmo, mas condição necessária para a concretização dos fins da universidade. É uma exigência que se apóia no próprio ser dessa instituição, não uma dádiva, mas uma utopia a ser conquistada.

Notas

1. A respeito ver, também, da ANDES-SN. A Diretoria discute com a sociedade brasileira questões relacionadas à autonomia e novas propostas de financiamento ao ensino superior, 1999.

Referências

- ANDES-SN. *A Diretoria discute com a sociedade questões relacionadas à autonomia e novas propostas de financiamento ao ensino superior*. 1999, mimeo.
- BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza Superior*. Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988.
- Brasil. MESP. Ministério da Educação e Saúde Pública. *Plano de Reorganização do Ministério da Educação e Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935.
- Brasil. Ministério da Educação. *Autonomia Universitária. Fundamentos para uma Lei que regula a autonomia das universidades federais, nos termos em que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assim como dispõe sobre a possibilidade de ampliação da autonomia mediante contrato de desenvolvimento institucional*. Brasília, abril de 1999.
- BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. *Autonomia Universitária: questões constitucionais ilegais à autoaplicabilidade do art. 207*. (Parecer ANDIFES). Belo Horizonte, 28 de setembro de 1996.
- CHAUÍ, Marilena. Em torno da universidade de resultados e de serviços. *Revista USP*, São Paulo, n. 25, mar./maio, 1995.
- CHAUÍ, Marilena. A Universidade operacional, In: *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, Domingo, 9 de maio de 1999, 3.
- CUNHA, Antônio Geraldo de. *Dicionário Etimológico. Nova Fronteira da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- CUNHA, Luiz Antônio. Autonomia universitária: desafios conceptuales y políticos, In: *Autonomia Universitaria: tensiones y esperanzas*, Washington: OEA, 1986, 61-73 (Serie Universidad, n. 1)
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A Questão da autonomia universitária. *Revista Universidade e Sociedade*, ano 1, n. 2, novembro 1991.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Autonomia universitária: necessidade e desafios. *Cadernos CEDES*, n. 22, 1988, p. 7-16.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Vinte e cinco anos de reforma universitária: um balanço. In: Morosini, M. C. (org.) *Universidade no Mercosul*. São Paulo: Cortez, 1994, p.149-77.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.
- MOACYR, Primitivo, *A Instrução e a República*, v.4, Imprensa Nacional, Rio de

Janeiro, 1942, 71-88.: RANIERI, Nina. *Autonomia Universitária. As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: EDUSP, 1994.

SGUISSARDI, Valdemar. *Universidade, Fundação e Autoritarismo. O Caso da UFSCAR*. São Carlos: EDUFSCAR, 1993.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A "nova" direita e as transformações na pedagogia política e na política. In: GENTILI, P. A.A. e SILVA, T. T. da (orgs.) *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 11-29.

VIEIRA, Sofia Lerche. A Universidade Federal em Tempos Sombrios. *Revista Universidade e Sociedade*, ano 1, n. 2, novembro 1991, p. 10-16.

About the Author

Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero
Coordenadora do PROEDES
Faculdade de Educação da UFRJ e Pesquisadora do CNPq
Brasil

Copyright 1999 by the *Education Policy Analysis Archives*

The World Wide Web address for the *Education Policy Analysis Archives* is <http://epaa.asu.edu>

General questions about appropriateness of topics or particular articles may be addressed to the Editor, Gene V Glass, glass@asu.edu or reach him at College of Education, Arizona State University, Tempe, AZ 85287-0211. (602-965-9644). The Book Review Editor is Walter E. Shepherd: shepherd@asu.edu . The Commentary Editor is Casey D. Cobb: casey.cobb@unh.edu .

EPAA Spanish Language Editorial Board

Associate Editor for Spanish Language
Roberto Rodríguez Gómez
Universidad Nacional Autónoma de México

roberto@servidor.unam.mx

Adrián Acosta (México)
Universidad de Guadalajara
adrianacosta@compuserve.com

Teresa Bracho (México)
Centro de Investigación y Docencia
Económica-CIDE
bracho dis1.cide.mx

Ursula Casanova (U.S.A.)
Arizona State University
casanova@asu.edu

J. Félix Angulo Rasco (Spain)
Universidad de Cádiz
felix.angulo@uca.es

Alejandro Canales (México)
Universidad Nacional Autónoma de México
canalesa@servidor.unam.mx

José Contreras Domingo
Universitat de Barcelona
Jose.Contreras@doe.d5.ub.es

Erwin Epstein (U.S.A.)
Loyola University of Chicago
Eepstein@luc.edu

Rollin Kent (México)
Departamento de Investigación
Educativa-DIE/CINVESTAV
rkent@gemtel.com.mx
kentr@data.net.mx

Javier Mendoza Rojas (México)
Universidad Nacional Autónoma de
México
javiermr@servidor.unam.mx

Humberto Muñoz García (México)
Universidad Nacional Autónoma de
México
humberto@servidor.unam.mx

Daniel Schugurensky
(Argentina-Canadá)
OISE/UT, Canada
dschugurensky@oise.utoronto.ca

Jurjo Torres Santomé (Spain)
Universidad de A Coruña
jurjo@udc.es

Josué González (U.S.A.)
Arizona State University
josue@asu.edu

María Beatriz Luce (Brazil)
Universidade Federal de Rio Grande do
Sul-UFRGS
lucemb@orion.ufrgs.br

Marcela Mollis (Argentina)
Universidad de Buenos Aires
mmollis@filo.uba.ar

Angel Ignacio Pérez Gómez (Spain)
Universidad de Málaga
aiperez@uma.es

Simon Schwartzman (Brazil)
Fundação Instituto Brasileiro e Geografia
e Estatística
simon@openlink.com.br

Carlos Alberto Torres (U.S.A.)
University of California, Los Angeles
torres@gseis UCLA.edu

EPAA Editorial Board

Michael W. Apple
University of Wisconsin

John Covalleskie
Northern Michigan University

Alan Davis
University of Colorado, Denver

Mark E. Fetler
California Commission on Teacher Credentialing

Thomas F. Green
Syracuse University

Arlen Gullickson
Western Michigan University

Aimee Howley
Ohio University

William Hunter
University of Calgary

Daniel Kallós
Umeå University

Thomas Mauhs-Pugh
Green Mountain College

Greg Camilli
Rutgers University

Andrew Coulson
a_coulson@msn.com

Sherman Dorn
University of South Florida

Richard Garlikov
hmkhelp@scott.net

Alison I. Griffith
York University

Ernest R. House
University of Colorado

Craig B. Howley
Appalachia Educational Laboratory

Richard M. Jaeger
University of North
Carolina--Greensboro

Benjamin Levin
University of Manitoba

Dewayne Matthews
Western Interstate Commission for Higher

William McInerney
Purdue University

Les McLean
University of Toronto

Anne L. Pemberton
apembert@pen.k12.va.us

Richard C. Richardson
Arizona State University

Dennis Sayers
Ann Leavenworth Center
for Accelerated Learning

Michael Scriven
scriven@aol.com

Robert Stonehill
U.S. Department of Education

David D. Williams
Brigham Young University

Education

Mary McKeown-Moak
MGT of America (Austin, TX)

Susan Bobbitt Nolen
University of Washington

Hugh G. Petrie
SUNY Buffalo

Anthony G. Rud Jr.
Purdue University

Jay D. Scribner
University of Texas at Austin

Robert E. Stake
University of Illinois--UC

Robert T. Stout
Arizona State University