

A QUESTÃO HISTÓRICA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Luiz Antônio Cunha - UFRJ

Tratar da universidade é focalizar uma instituição antiga, de quase um milênio de idade, que assume diferentes formas e identidades, conforme a época, de acordo com o país que se tome. Ela já foi uma comunidade simples de docentes e estudantes, sem prédios próprios e praticamente desprovida de orçamento; tornou-se uma instituição complexa, multifuncional, com território de configuração própria e orçamento que, por vezes, chega a ser superior à da cidade onde se localiza. De uma instituição que se dedicava à medicina e aos estudos especulativos (teológicos e filosóficos), veio a ser uma importante geradora de forças produtivas (humanas e materiais). Em uns países, a universidade se confunde com o ensino superior, enquanto, em outros, ela rivaliza com instituições de outro tipo na outorga de diplomas e no desenvolvimento do saber legítimo. No entanto, há um núcleo comum à instituição universitária, presente em todos os tempos e em todos os lugares: a luta pela difusão e o desenvolvimento do saber, sem constrangimentos externos, vale dizer, a luta pela autonomia. Constrangimentos houve e há, mais fortes ou mais fracos, de modo que não é exagero dizer que a luta por autonomia – diante da Igreja, do Estado ou do Mercado, por vezes uma combinação deles – é um elemento co-essencial à universidade. Passemos, brevemente, pelas mudanças que as universidades sofreram, desde sua origem, com as instituições de onde provieram maiores constrangimentos a sua autonomia.

Primeiro, na ordem cronológica, a Igreja. As sociedades de mestres e estudantes surgiram na Europa Medieval, por volta do século XII, no âmbito da Igreja Católica. Disputavam com ela o privilégio do ensino, num ambiente de progressiva secularização, de matérias tão vitais para essa instituição como a teologia. A universidade pretendia controlar o recrutamento de mestres e de estudantes; ter o direito de elaborar e fazer valer os estatutos que regulavam seu funcionamento interno; e escolher os responsáveis pela aplicação dos estatutos, assim como os representantes perante outras instituições e o Poder Público. A Igreja considerava tudo isso seu privilégio. Assim, entre as autoridades eclesiásticas locais e o papado, as universidades procuravam espaço para manter e ampliar sua progressiva secularização.

No início do século XXI, a autonomia da universidade diante do poder religioso é preocupante. Se a secularização da cultura avançou muito, a ação das sociedades religiosas sobre a universidade volta a se fazer sentir, direta e indiretamente. Em termos diretos, o fundamentalismo religioso leva à proibição de temas de pesquisa não só nas ciências humanas e sociais, como, também, na tecnologia, do que a genética e a reprodução humana, especificamente, são exemplos dramáticos. Em termos indiretos, o encolhimento da laicidade do Estado faz com que os fundamentalistas ajam sobre a universidade, em nome do interesse confessional.

E já que falamos no Estado, vamos a ele. Depois das *universidades espontâneas*, que nasceram das escolas das catedrais, houve universidades surgidas da migração de mestres e de estudantes das primeiras, assim como universidades criadas como tais pelos papas e pelos reis, depois pelos príncipes. Nos séculos XIV e XV, as universidades foram criadas sobretudo em função das necessidades de formação de quadros para a burocracia dos Estados nacionais.

A convergência do poder político com o poder econômico, na baixa Idade Média, levou ao fim da autonomia que as universidades gozavam. Antes mesmo da formação dos Estados nacionais, as cidades medievais passaram a controlar as universidades nelas instaladas para evitar agitação política. Para isso, nomearam supervisores e remuneraram os professores. Não era um ato benemérito: ao pagá-los, quiseram, também, escolhê-los ou despedi-los.

Nas duas últimas décadas do século XX, os Estados se atribuíram uma nova função: a avaliação das universidades, quando não de todo o ensino superior. Seja avaliando a formação dos estudantes, seja avaliando as atividades de produção do conhecimento, mas sempre avaliando o uso dos recursos, o resultado pode ser o aumento ou a redução dos orçamentos, podendo chegar, em certos países, à retirada do credenciamento.

Depois da Igreja e do Estado, veio o Mercado. Na segunda metade do século XX, duas situações novas passaram a exercer sobre as universidades um inédito constrangimento. De um lado, o aumento das despesas as fizeram demandantes de mais e mais recursos financeiros, que os governos não estavam dispostos a conceder; por vezes, os reduziram. A busca de recursos no âmbito do mercado de bens e serviços passou a ser considerada um mecanismo que expressava a inserção das universidades na sociedade, de modo que os governos, ao reduzir as dotações financeiras (ou a não aumentá-las), empurravam as universidades para aumentar a prestação de serviços que geravam renda. Assim, o ensino e a pesquisa passaram a ser definidos em função de sua característica como *mercadoria vendável*. Claro está que a autonomia universitária perde com isso, pois os interesses empresariais são bem distintos dos acadêmicos, como se pode ver no caso do imediatismo na aplicação, da propriedade dos resultados e das cláusulas de segredo.

Ao lado dessa dimensão mercadológica da prestação de serviços, uma realidade nova, efeito do processo de globalização do capital, faz do ensino superior – da universidade, inclusive –, um alvo prioritário, hoje sob disputa no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Partindo da falsa premissa de que o ensino é um serviço econômico, como as telecomunicações, por exemplo, os governos de certos países estão a exigir da OMC que obrigue a todos a abrirem seus *mercados educacionais* à competição internacional. Para eles, o ensino – a habilitação profissional inclusive e principalmente em grau superior – deveria ser um serviço oferecido por empresas diversas, de países diversos, de modo que o aluno/consumidor escolha seu provedor como faz com um telefone celular. E mais: a validade dos certificados e dos diplomas, assim como a avaliação e o credenciamento das instituições de ensino, deixaria os limites dos Estados nacionais.

Permeando todas essas situações, dois princípios da autonomia universitária podem ser distinguidos: a *autonomia substantiva* (a capacidade de a universidade determinar seus próprios fins e programas) e a *autonomia processual* (a capacidade dela estabelecer os

meios para a realização daquela). A razão de ser de ambos os princípios está na vocação das universidades em transmitirem o saber e fazer progredir a herança comum da humanidade.

Na história das universidades brasileiras, a autonomia substantiva sofreu em situações de acirramento autoritário, enquanto que a autonomia processual parece sofrer de constrangimentos endêmicos. Ademais, esta tem sido ativada quando se pretende atingir aquela. Ou alguém duvida que é mais fácil para governos autoritários arrochar a vida acadêmica mediante o arrocho orçamentário? As universidades privadas são outra história, que não será tratada aqui.

A primeira universidade brasileira que vingou, a do Rio de Janeiro, nasceu em 1920. Onze anos depois, já com a de Minas Gerais e de Porto Alegre em atividade, foi promulgada a primeira legislação sobre as universidades, o decreto 19.851, de 11 de abril de 1931. O controle sobre elas não era sequer dissimulado. A exposição de motivos do Ministro da Educação, o fascista estrito senso Francisco Campos, ao Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, esclareceu as razões pelas quais ele optou pela *autonomia relativa* das universidades. Dizia que, pelo fato de estar o regime universitário brasileiro em fase nascente, dando seus primeiros passos e fazendo suas primeiras tentativas de adaptação, não seria prudente nem seguro dar autonomia total às universidades. Ao contrário, com uma *autonomia relativa* (ou seja, limitada), o Ministério estaria exercendo uma função educativa sobre o espírito universitário, que, com o tempo, viria a adquirir a experiência e o critério indispensáveis para uma autonomia mais ampla, fosse no terreno administrativo, fosse no didático.

Desde então, de tempos em tempos, alguns seguidores de Francisco Campos, nos sentidos estrito e lato, ocuparam o Ministério da Educação, cargo a partir do qual não deixaram de hostilizar as universidades de modo sisudo ou grotesco. Não satisfeitos em impor mais e mais controles, ao que somaram restrições orçamentárias injustificadas, eles pretendem estabelecer o que as universidades devem ensinar, como e a quem. Como contraponto a isso, evoco o projeto substitutivo para o ensino superior de Rui Barbosa, de 1882. O artigo 9º tinha uma clara orientação laica, que provocaria o horror de fascistas lato sensu e confessionalistas que hoje, em estreita aliança, pretendem reduzir a autonomia substantiva de nossas universidades. Rui propôs que

Nos estabelecimentos oficiais de ensino superior não há opiniões, teorias, sistemas, doutrinas ou dogmas protegidos. É absolutamente livre ao professor, como ao aluno, salva a moralidade pública, o exame e a apreciação de todos os assuntos concernentes às matérias ensinadas. (art. 9º)

Para Rui Barbosa, o direito de enunciar e discutir livremente todas as opiniões é inerente à ciência. Faz parte de sua condição não obedecer concepções a priori, nem duvidar do que não for metodicamente averiguado. O Estado, por sua vez, não tem competência para definir ou patrocinar dogmas. O resultado das duas proposições é que a ciência tem de ser emancipada das restrições da teologia, e as instituições de ensino superior oficiais têm de se tornar independentes da religião oficial - na época de Rui era o catolicismo, hoje a religião oficiosa é o fundamentalismo evangélico, sem que a rival anterior tenha sido descartada.

O jurista baiano focalizou em seu projeto a liberdade acadêmica, que concerne a cada um dos professores, pesquisadores e estudantes. Não tratou da autonomia universitária, pois, naquela época, não havia universidades em nosso país.

A autonomia diz respeito à universidade enquanto instituição, a que corresponde a liberdade acadêmica, atributo de docentes e discentes. Esses direitos, implicam, por sua vez, deveres, que podem ser resumidos na expressão *responsabilidade social*, que concerne tanto à universidade como a cada um de seus membros, individualmente.

Na proposta da Associação Internacional das Universidades, de setembro de 1998, a responsabilidade das universidades se expressa pelo dever que cada instituição tem de respeitar suas obrigações coletivas (o respeito à qualidade, à ética, à equidade, e à tolerância); de elaborar e manter regras de exigência, de natureza científica e administrativa; de implementar mecanismos de prestação de contas à sociedade, de autocontrole e de avaliação pelos pares, assim como de expor sua gestão de modo transparente.

A lei (BR) 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, listou as dimensões institucionais que compõem a responsabilidade social de cada instituição: a contribuição para a inclusão social; a contribuição para o desenvolvimento econômico e social; e a contribuição para a defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.

Vale assinalar, a título de conclusão, uma diferença entre as antigas universidades europeias e as brasileiras, bem mais recentes. Se todas têm em comum a luta pela autonomia, as primeiras podem evocar sua situação pretérita como *mito fundante*. As nossas, ao contrário, não dispõem de uma situação pretérita, real ou imaginária, que possa ser celebrada como uma autonomia perdida. Talvez o termo *utopia*, despido de toda e qualquer conotação pejorativa, fosse mais adequado para designar nossa situação. Se o mito remete ao passado, a utopia remete ao futuro, quando a universidade brasileira, especialmente a pública, clama pela autonomia, que a Constituição do país reconhece, mas a prática política lhe nega, especialmente na atual conjuntura.