

## **O conceito de autonomia universitária presente nas discussões do Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES)**

**Eixo: Educação Superior**

Cristiano Gustavo Biazzo Simon<sup>1</sup>

Marcos Jorge<sup>2</sup>

### **Os marcos do debate**

O período denominado “transição brasileira”, em que o país, vindo de um regime ditatorial, caminha para uma “abertura política”, foi rico em movimentos sociais – tais como o movimento “diretas-já”, o movimento pela anistia e o movimento pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. A par desses movimentos, também aconteceu, no que se costuma denominar “comunidade universitária”, uma série e de articulações, discussões e ações.

O artigo tem seu recorte temático centrado na universidade brasileira, é oportuno frisar, que tal tema relaciona-se, também, com um contexto mais amplo. Assim, em fins da década de 1980, tornou-se evidente que o projeto, conhecido como “neoliberalismo”, passou a imperar no denominado mundo ocidental. Fazemos essas observações, porque, como tentaremos mostrar, a discussão “autonomia / avaliação” escapou, muitas vezes, do âmbito dos assuntos internos da universidade, tomando como foco parâmetros relativos à economia de livre mercado e à lógica da relação custo-benefício, pilares do modelo neoliberal de capitalismo em sua versão do final do século XX.

É necessário enfatizar este ponto porque, a partir dele, nosso estudo esforça-se em demonstrar, ao final, que o debate sobre autonomia e sua necessária vinculação à avaliação estava – mesmo naqueles momentos de relativa valorização de parâmetros democráticos no Brasil – circunscrito pelo paradigma do neocapitalismo.

Esta hipótese pode ser demonstrada a partir da constatação de que a discussão acerca da autonomia dá-se, quase exclusivamente, em termos de autonomia de

---

<sup>1</sup> Doutor em História pela USP. Professor Associado do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Email: [simon@uel.br](mailto:simon@uel.br)

<sup>2</sup> Doutor em Educação pela UNICAMP. Professor Assistente do Departamento de Educação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP – campus de Bauru. Email: [mjeduc@gmail.com](mailto:mjeduc@gmail.com)

“gestão financeira”, deixando à margem os aspectos referentes a temas que seriam mais específicos à universidade, tais como: projetos pedagógicos, os fundamentos filosóficos da educação universitária e relações com as comunidades nas quais cada instituição estivesse inserida.

O final da ditadura militar coloca, para a sociedade brasileira, a necessidade de redimensionar-se politicamente e, ao mesmo tempo, buscar equacionar sua situação financeira. Como a composição política estabelecida naquele momento não teve como prioridade a educação, esse quadro sublinha e acentua o desequilíbrio existente na relação da universidade com o Estado e com a sociedade.

Esse embate vai ser coroado na Carta Constitucional de 1988 e tem seu prolongamento, do ponto de vista da instituição universitária, na década de 1990 com a Lei de Diretrizes e Bases.

Os marcos tomados para o estudo são a reforma do ensino superior, em 1968, porque a partir dela é que se delinearam, enquanto decorrência, as questões que serão referência da discussão sobre a universidade pública nas décadas de 70 e 80. Excedentes e forma de ingresso, fim da cátedra e departamentalização são questões que remetem especificamente à reforma. Mas há outras que, se não são oriundas do debate acerca da sua proposição, são decorrência da mesma, tais como: autonomia; prestação de serviços; avaliação; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; formas de representação; proporcionalidade nos órgãos colegiados e entre as categorias nos pleitos para eleição de dirigentes e privatização.

A escolha da Carta de 1988 como marco final do estudo deve-se ao entendimento de que os debates ocorridos no período da chamada transição brasileira assumem outra configuração sob a vigência da nova Carta.

A análise do tema autonomia teve como fonte o documento Relatório Final do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES).

## **A Reforma Universitária**

Ao fazer um balanço da reforma universitária nos anos 60 e 70, no debate acerca da educação no Brasil, Cunha (2000) sublinha que a Reforma de 68 e os documentos legais que a antecederam propiciaram condições institucionais para a efetiva criação da instituição universitária no Brasil, onde, até então, existiam

somente faculdades isoladas ou ligadas por laços mais simbólicos do que propriamente acadêmicos. Residiria aí, segundo ele,

uma característica distinta na história da universidade brasileira em relação aos demais países latino-americanos. Sem desconsiderar as danosas conseqüências que a ditadura militar (1964-82) teve na vida acadêmica, deve ser levado em conta o fato de que foi nesse período que o processo tardio de formação da universidade brasileira recebeu o maior impulso e que, por isso, torna-se necessário considerar os efeitos contraditórios que o regime autoritário provocou nas instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica” (CUNHA, 2000, p. 178-79).

Esse caráter contraditório pode ser identificado no fato de que o regime, na implementação de sua política para o setor, de um lado, produz aposentadorias compulsórias e outros tipos de perseguição e ingerência e, de outro, produz incentivos e fomento à pós-graduação, melhoria das condições físicas de trabalho (prédios, laboratórios etc.), criando uma espécie de cooptação que se traduz em uma aliança tácita entre professores e pesquisadores experientes, com o beneplácito das agências de fomento.

Essa política é ainda reforçada pela institucionalização da profissão docente mediante o regime de tempo integral e dedicação exclusiva e pela expressiva ampliação de vagas para estudantes. Em função do quadro descrito, as afirmações de Cunha continuam válidas, mesmo levando em consideração as críticas à forma como o regime distribuiu seus incentivos, alocando-os de forma significativa em instituições de pesquisa extra-universitárias, e incentivou a expansão do setor das universidades privadas.

Para demarcar o processo aqui denominado de “transição brasileira”, utiliza-se o marco das eleições de 1974 como referência inicial, em função de seu caráter contestador ao regime autoritário inaugurado com o golpe militar em 1964, traduzido na expressiva votação que recebeu o partido da oposição.

Outros elementos concernentes à situação social do país devem ser considerados, especialmente a crise econômica que aprofunda a incapacidade do Estado em dar respostas às demandas do setor do trabalho. A partir do início da década de 80, quando se esgota o regime autoritário, a universidade brasileira torna-se, ao mesmo tempo, “protagonista ativa e beneficiária do movimento pela redemocratização do país”, uma vez que depois de décadas:

as entidades estudantis já haviam recuperado seu espaço de atuação que lhes havia sido suprimido; os professores e funcionários técnico-administrativos criaram suas próprias entidades sindicais, desenvolvendo uma atuação política sem precedentes; os programas de pós graduação haviam atingido um padrão de ensino e de pesquisa que lhes permitia desenvolver uma crítica competente das políticas governamentais em diferentes campos, como na pesquisa nuclear e na educação básica (CUNHA, 2000, p. 179).

Nos anos 80, como em 1968, mais uma vez, com mudanças no cenário político social do país, a crise da universidade volta à ordem do dia, trazendo à tona a reclamação da sociedade por uma nova universidade, que respondesse às novas exigências e o momento inicial dessa efervescência será a partir de 1988 com a Constituinte.

O conceito de autonomia universitária ganhou relevo, pela primeira vez, no Brasil a partir do Estatuto das Universidades Brasileira contidos na “Reforma Francisco Campos” de 1931, o tema foi longamente debatido e proclamado na LDB de 1961 para logo em seguida ser revogada pela Lei 5540/68 (Reforma Universitária) que instituí a tutela do regime militar sobre a universidade.

### **Autonomia e Avaliação da Universidade**

O conceito de autonomia universitária já aparece, ainda que implícito, no projeto de lei apresentado pela Comissão de Instrução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, de 1823. Em seu artigo segundo, expressava que “A Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Brasil decreta: (...) Estatutos próprios regularão o número e ordenado dos professores e o arranjo dos estudos” (FAVERO, 1996, p. 45).

A explicitação do conceito de autonomia ganhou relevo, pela primeira vez, no Brasil na “Reforma Francisco Campos” de 1931. As questões relativas ao ensino superior estavam contidas em três decretos, de 11 de abril de 1931: a) 19.851, relativo à organização das universidades brasileiras; b) 19.852, relativo à reorganização da Universidade do Rio de Janeiro e do ensino superior brasileiro; c) 19.850, que cria o Conselho Nacional de Educação e define suas funções.

Além de tratarem das finalidades da universidade, os decretos concedem uma autonomia relativa às universidades que, no entender de Fávero (1977) poderia ser uma preparação para a concessão de autonomia plena. No dizer da autora:

embora Francisco Campos justifique porque não seria possível conceder-se às Universidades autonomia plena, tanto no plano didático como no administrativo, a rigor fica em aberto a questão se as universidades têm ou não autonomia. A análise mais acurada da exposição de motivos deixa perceber que os princípios não são suficientemente explícitos e, na verdade, ora é proclamada a liberdade dos estabelecimentos de ensino superior, ora lhes é dada de forma limitada, o que dá margem, ao mesmo tempo, para uma abertura momentânea e um fechamento subsequente (FÁVERO, 1977, p. 34).

A análise deixa claro que a questão da autonomia universitária institucionaliza-se ambígua e polêmica, características que vão permanecer ainda na Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Apesar de seu longo tempo de gestação e das controvérsias que pretendeu resolver, a LDB de 1961 teria vida curta enquanto parâmetro para o ensino superior, sendo substituída, em 1968, pela Lei 5.540 (Lei da Reforma Universitária) – já em plena vigência do regime militar.

O “tom” do tratamento dado pelos militares à questão da autonomia universitária aparece no discurso proferido – em 10 de outubro de 1964, no V Fórum Universitário – pelo Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, então “Presidente” da República”

A autonomia não existirá porque a lei assim determine, mas somente se houver responsabilidade e vida universitária. (...) será posto abaixo este princípio da vida universitária tão indispensável, se autonomia não significar sacrifício, se ao lado do moço que não estuda houver um velho que não ensina, que assina o ponto e não dá aula, se ao ministrar a sua preleção abandona o departamento às pressas, em vez de conversar com os estudantes, se não se preocupar em ser sempre o estudante mais velho, se cometer o crime da omissão ou do silêncio, se pretender a cátedra por necessidade de prestígio e não como honra imposta pela consciência de um dever social, se, enfim, não for capaz, a Universidade, de elaborar, alunos e professores, o pensamento da Nação. A autonomia se extingue pelo desuso. (BRASIL, 1964, s/p)

No tocante ao tratamento dos problemas universitários, a principal interferência do regime de 1964 foi a instauração de uma nova forma de gestão das universidades, principalmente ao tratar como técnicas as questões de caráter iminentemente político. Dessa postura resulta a busca de modelos administrativos pautados na lógica da relação custo/benefício. Isso, aliado ao caráter tecnicista que se pretende imprimir à gestão

universitária, faz com que se busque, na formação de comissões de especialistas, a forma de resolução dos conflitos.

Essas comissões geralmente contavam com integrantes estrangeiros. Talvez a mais famosa delas tenha sido a que ficou conhecida como “Plano Atcon”. O professor Rudolf P. Atcon, americano, foi convidado pela Diretoria de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura, para realizar um estudo sobre a reformulação estrutural das universidades brasileiras e que resultou na Reforma Universitária de 68.

Em fevereiro de 1986, por convocação do Ministro da Educação e Cultura, Jorge Bornhausen, constitui-se um Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES. Formado por funcionários vinculados ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (através da CAPES), o GERES promoveu encontros com representantes de várias entidades, participou de debates em universidades, escreveu artigos para jornais e divulgou – através de artigos em periódicos – suas atividades.

Ao final de 1986 o GERES torna público seu relatório, que servirá como subsídio para discussões que resultarão em mudanças no ordenamento jurídico a respeito das instituições de ensino superior. Talvez o ponto mais polêmico do relatório final tenha sido sua caracterização das universidades como “as instituições por excelência para o ensino superior”. Observando que o princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa é estranho à tradição brasileira, o GERES propõe, como caracterizador da universidade o princípio da autonomia uma vez que:

que a caracterização da universidade como forma distinta de organização do ensino superior tem que ser buscada no conceito de autonomia. Na tradição clássica, essa autonomia é o fundamento mesmo da idéia de Universidade e está relacionada com a independência da instituição para a ‘busca da verdade sem restrições’, para usar a expressão consagrada de Jaspers. Essa independência significaria que a sociedade, ou o Estado em nome dela, não pode impor regras, limites ou restrições à atividade estritamente acadêmica da instituição. A liberdade acadêmica da Universidade implica a sua capacidade para decidir, por si só, autonomamente, o que ensinar e como ensinar. (...) Supõe-se que a instituição que tem a capacidade de decidir o que e como ensinar, terá também capacidade para decidir como se organizar para fazê-lo e para definir os meios de que necessita para isso (BRASIL, 1986, p.6).

Em seu Relatório o GERES afirma que a Universidade não precisa, necessariamente, ter a pesquisa como atividade-fim, mas que a prática didática cotidiana pode incorporar o uso do método científico. Nota-se que o GERES introduziu a dicotomia competência/incompetência na atribuição de autonomia para

as instituições de ensino superior. As instituições “competentes” teriam autonomia e as “incompetentes” seriam tuteladas pelo Estado. Segundo o GERES:

Uma vez admitida a autonomia didático-científica em razão de sua competência, uma instituição deve poder gerir autonomamente seus recursos humanos e financeiros de forma a tornar viável sua prática acadêmica. Os mecanismos de auto-regulação que tal sistema requer são automáticos em instituições cujas receitas advêm do sucesso do produto que oferecem. No caso das instituições de educação superior públicas os recursos são oriundos do contribuinte e possuem flexibilidade não regulada pelo desempenho da instituição. É, por conseguinte, inevitável o controle social da aplicação dos recursos públicos como dever inalienável do Estado. (BRASIL, 1986, p. 19).

O Relatório GERES aglutinou discordâncias por parte da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) que criticou o conceito de “universidade de ensino”, da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de diversos setores da sociedade civil. Ao tratar do “projeto modernizante” de uma idealizada universidade para o futuro, o GERES cria a perspectiva de que a autonomia didático-científica (e apenas esta) da universidade deve estar subordinada ao critério de eficiência e ao controle da instituição pelo Estado ou pela sociedade por via do Estado.

Mesmo que orientados pelo GERES (1985/1986), os debates sobre universidade naquele momento trazem a preocupação com outros dois marcos que aí se colocam – uma nova Constituição e uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB).

O conteúdo da Constituição de 1988, no tocante à questão da universidade – especialmente da autonomia – é central a essa análise, assim como os debates que precedem a definição da Carta nos meios educacionais e na sociedade como um todo, dialogando e intervindo no próprio Congresso Constituinte.

No texto final da Carta Constitucional, pela primeira vez, ficou claramente definido o princípio da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, além do já mencionado estabelecimento do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da garantia de um padrão de qualidade.

Com a profunda transformação sofrida pelo conceito de autonomia – que passou, contemporaneamente, a significar uma capacidade operacional de gestão de recursos públicos e privados, deixando de ser uma forma de inserção da universidade num sistema nacional de educação e pesquisa – corre-se o risco de que a autonomia universitária transforme-se num

mero gerenciamento empresarial por parte dos reitores, que verificariam se a instituição cumpriu suas metas, objetivos e indicadores previamente definidos pelo Estado.

A universidade também teria “independência” para firmar contratos com empresas privadas. Chauí (2000) ao adiantar que o embate entre tecnocratas eficientes e humanistas utópicos está longe de seu desenlace observou que:

Se assim é, então cremos que a mera regulamentação do artigo 207 não será suficiente para o sentido originário da autonomia universitária, uma vez que essa regulamentação se fará em conformidade com a ideologia que rege a reforma do ensino no seu todo e que, como vimos, tem como finalidade precípua instalar a universidade operacional, isto é, um misto de universidade funcional e de resultados, circunscrita a objetivos parciais alcançados por meios parciais (CHAUÍ, 2000, p. 91)

Todo o debate que aqui vem sendo narrado permite supor que a simples consecução da autonomia não é condição suficiente – ainda que necessária – para que a universidade seja realmente produtora e disseminadora do conhecimento. Ao princípio da autonomia devem ser somados vários outros. Um desses princípios seria, certamente (e talvez, prioritariamente), o da avaliação, pois como pergunta Botomé (1992) “Autonomia universitária – cooptação ou emancipação institucional? Segundo o mesmo, a avaliação da universidade é um suporte para sua autonomia, no dizer desse autor:

Uma avaliação do que é feito, do que é produzido e do que acontece na universidade é fundamental para que ela possa ter uma identidade. É preciso, porém, que a avaliação não seja considerada apenas em termos de medidas ou estatísticas de atividade ou produtos imediatos dessas atividades (...). Avaliação é condição básica para planejar, intencionalizar, desenvolver, tornar-se capaz e autônomo (BOTOMÉ, 1992, p. 16).

### **Considerações Finais**

A condição *sine qua non* para um debate profícuo sobre a autonomia universitária seria a de que, inicialmente, o diálogo apenas propusesse princípios ou parâmetros mínimos e não regras gerais para aplicação imediata. Esses parâmetros teriam a função de garantir a inexistência de desvio em relação aos princípios, o não-retrocesso em relação aos avanços já construídos e, especialmente, o não-esfacelamento do sistema de ensino superior.



Assim, ficaria aberta a possibilidade de serem propostas metas que, na medida do possível, levassem em conta as expectativas tanto dos atores sociais que atuam diretamente na universidade quanto daqueles que compõem o seu contexto, respeitadas suas diferenças e as especificidades decorrentes do *locus* a partir do qual interviessem no debate. Tal posicionamento contemplaria a sociedade, ao levar em conta suas necessidades e demandas com relação à universidade – que podem ser o alívio de uma dor ou o caminho no sentido de acabar com a ignorância e a exclusão.

Constituir esse fórum não seria tarefa fácil nem imediata, mas poderia ser um dos “parâmetros mínimos” apontados anteriormente para a vigência do debate.

A inauguração de um debate que propiciasse a participação de todos os atores envolvidos direta ou indiretamente com a instituição universitária ajudaria a eliminar a classificação como tecnocráticos ou humanísticos, que vem sendo tomada como inevitável, dos saberes que a universidade produz. As práticas que passassem a ser efetivadas a partir de parâmetros mínimos – traçados por todos ou pela maioria – se tornariam parte do tecido social e, assim, se tornariam instituintes (em oposição a instituídas, no dizer de Chauí), propiciando a transformação interna da sociedade, ou seja, sua historicidade. Aí estaria, parece, o contradiscurso ou discurso crítico que desmascararia a ideologia que perpassa o debate em questão.

A ênfase nos processos quantitativos para aplicação de avaliação mostra a outra face dessa dificuldade em criar canais de comunicação entre a universidade e a sociedade. A utilização de parâmetros numéricos, de índices percentuais, dentre outros, possui uma “objetividade” que inviabiliza questionamentos.

A utilização de parâmetros qualitativos – excelência, impacto social, crescimento da cultura, dentre outros – forçosamente instauraria o debate.

Avaliar qualitativamente é enfrentar o debate, pois, se a questão for mesmo a qualidade, a pesquisa habitará o fazer da extensão, do

ensino e, inclusive, o da prestação de serviços, enquanto demonstração fundamentada da viabilidade da tarefa ou projeto propostos.

## **Referências**

BOTOMÉ, Silvio Paulo. “Autonomia universitária – cooptação ou emancipação institucional? *ANDES: Universidade e Sociedade*. Brasília: DF, ano 2, nº 3, p. 8-19, jun. 1992.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. Diretoria de Ensino Superior. *A Universidade e a Revolução Nacional*. 1964.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação – MEC. Secretaria da Educação Superior. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. *Relatório Final*, novembro de 1986.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

CUNHA, Luiz Antonio. *Ensino Superior e Universidade no Brasil*. LOPES, Eliane Marta Teixeira. , FARIA FILHO, Luciano Mendes. , VEIGA, Cynthia Greive. (Orgs.) *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes. *A Universidade Brasileira em busca de sua identidade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1977.

FÁVERO, Osmar (Org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.