

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**REFORMA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA  
UNIVERSIDADE NACIONAL DA COLÔMBIA 1964-1993**

**Orientador: Prof. Dr. Pedro Laudinor Goergen**

**UNICAMP Autora: Mariana Serrano Zalamea**

BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

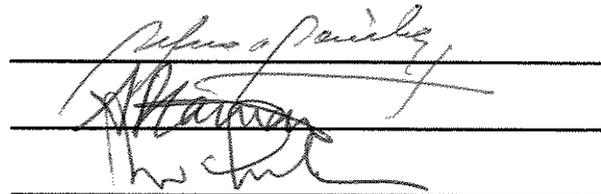
Este exemplar corresponde à redação final da  
dissertação de Mestrado defendida por  
**MARIANA SERRANO ZALAMEA** e  
aprovada pela Comissão Julgadora em

Data: 08/10/12001

Assinatura do Orientador:



**Comissão Julgadora:**



**CAMPINAS/SP**

**ANO: 2001**



200113048

UNIDADE BC  
N.º CHAMADA:  
UNICAMP  
Se 68r  
V. \_\_\_\_\_ Ex. \_\_\_\_\_  
TOMBO BC/ 45067  
PROC. 16.392107  
C  D   
PREC. R\$ 11,00  
DATA 03/07/07  
N.º CPD \_\_\_\_\_

CM00157821-7

**CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

Se68r

Serrano Zalamea, Mariana.

Reforma e autonomia universitária na Universidade Nacional da Colômbia, 1964 -1993 / Mariana Serrano Zalamea. -- Campinas, SP : [s.n.], 2000.

Orientador : Pedro Laudinor Goergen.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Reforma universitária. 2. Autonomia universitária.  
3. Ensino superior. I. Goergen, Pedro Laudinor. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de MESTRE em Educação na Área de HISTÓRIA, FILOSOFIA E EDUCAÇÃO à Comissão Julgadora da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

## **RESUMO**

A reforma universitária na Universidade Nacional da Colômbia e o eixo da autonomia universitária dentro dela, no período compreendido entre 1964 e 1993, é a preocupação central desta dissertação, para concluir o mestrado em História, Filosofia e Educação da Universidade Estadual de Campinas, S.P., Brasil.

A dissertação se compõe por três capítulos, além da introdução, dumas conclusões e dum anexo estatístico:

O primeiro capítulo busca dar conta da discussão acerca da reforma universitária na América Latina. Além disso, recorre à perspectiva organizacional e algo da comparada, com a finalidade de elucidar o caminho metodológico adotado.

O segundo capítulo se adentra em quatro momentos da reforma na Universidade Nacional da Colômbia, durante o período compreendido entre 1964 e 1993. Através da sua análise, a intenção é dar conta dos atores, dos processo e dos conflitos subjacentes a qualquer processo de transformação institucional.

O terceiro e último capítulo se detém nos debate e nas medidas legais acerca da autonomia universitária, na Universidade Nacional.

## **ABSTRACT**

The reform of the National University of Colombia and the issue of autonomy since 1964 until 1993, are the central concerns of the present dissertation made to conclude the M.A. studies on History, Philosophy and Education of the State University of Campinas, S.P., Brasi.

The dissertation has an introduction, three chapters, conclusions and bibliography:

The first chapter is centered on the discussion of the university reform in Latin America. In addition to this, some of the main aspects of the organizational and comparative perspectives are listed, in order to elucidate the methodological frames adopted.

The second chapter pretends to analyse four moments of the reform in the National University of Colombia, during the period 1964-1993. By this analysis, the intention that I have is to study the actors, the processes and the conflicts that are beneath any process of institutional change.

The last and third chapter describes the debate and the legal aspects of autonomy in the National University of Colombia.

## ÍNDICE

	Págs.
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1-4</b>
<b>CAPÍTULO 1:</b>	
<b>OS DEBATES ACERCA DOS PROCESSOS DE REFORMA E TRANSFORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA.....</b>	<b>5</b>
<b>A reforma universitária e o contexto universitário latinoamericano.....</b>	<b>5</b>
<b>A reforma desde a visão externalista.....</b>	<b>6</b>
<b>As análises comparadas sobre produção das políticas de educação superior na América Latina.....</b>	<b>10</b>
<b>A análise dos sistemas acadêmicos e da educação superior desde a perspectiva organizacional.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2:</b>	
<b>QUATRO MOMENTOS DA REFORMA NA UNIVERSIDADE NACIONAL DA COLOMBIA, 1964-1993.....</b>	<b>19</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>19</b>
<b>Alguns antecedentes históricos gerais e da Universidade Nacional.....</b>	<b>21</b>
<b>O caminho para a modernização universitária.....</b>	<b>25</b>
<b>A UN com respeito ao panorama universitário dos anos sessenta.....</b>	<b>27</b>
<b>A universidade do desenvolvimento (1964 – 1968).....</b>	<b>31</b>
<b>Atores, conflitos e reforma.....</b>	<b>31</b>
<b>A modernização concebida desde o Estado.....</b>	<b>32</b>
<b>O movimento estudantil dos anos sessenta.....</b>	<b>36</b>
<b>A reforma proposta pela reitoria de Patiño.....</b>	<b>40</b>

<b>O retorno ao cogoverno universitário.....</b>	<b>45</b>
Antecedentes do movimento.....	45
O efêmero projeto.....	47
<b>O retorno à normalização institucional (Reitoria de Marco Palacios 1984 – 1988).....</b>	<b>52</b>
A natureza do conflito da Universidade Nacional.....	52
Para o resgate da autonomia interna.....	55
<b>Novas propostas de reforma acadêmica (Reitoria de Ricardo Mosquera 1988 – 1990 e Antanas Mockus 1991 – 1993).....</b>	<b>61</b>
O período de Ricardo Mosquera Mesa (1988 – 1990).....	61
O projeto universitário de Antanas Mockus (1991 – 1993).....	64
<i>Uma nova mirada ao conflito universitário: a violência simbólica.....</i>	<i>71</i>
<b>Epílogo.....</b>	<b>76</b>
<b>Momentos da reforma na Universidade Nacional da Colômbia: Balanço comparativo.....</b>	<b>78</b>
<b>CAPÍTULO 3:</b>	
<b>AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. UMA REDEFINIÇÃO DO DEBATE.....</b>	<b>81</b>
<b>A nova discussão conceitual sobre a autonomia universitária.....</b>	<b>84</b>
O desenvolvimento do princípio da autonomia universitária na América Latina.....	88
As interseções do conceito.....	91
<b>Os discursos e concepções sobre a autonomia na Universidade Nacional da Colômbia.....</b>	<b>93</b>
<b>Qual é a discussão sobre a dimensão financeira da autonomia?.....</b>	<b>99</b>
<b>O debate financeiro na Colômbia.....</b>	<b>102</b>

<b>A nova legislação colombiana.....</b>	<b>103</b>
<b>Os limites à autonomia universitária através do controle avaliativo.....</b>	<b>108</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>121</b>
<b>ANEXO ESTATÍSTICO</b>	<b>126</b>

## INTRODUÇÃO

A reforma universitária na Universidade Nacional da Colômbia e o eixo da autonomia universitária dentro dela, no período compreendido entre 1964 e 1993, é a preocupação central desta dissertação, para concluir o mestrado em História, Filosofia e Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.

Dentro dos contados estudos que existem sobre o desenvolvimento da educação superior na Colômbia<sup>1</sup>, percebe-se o vazio na área da análise por instituições propriamente ditas. Por isso surgiu o interesse por situar a mirada sobre a Universidade Nacional da Colômbia, que além disso, pode ser considerada uma “instituição complexa”.<sup>2</sup> Somada a esses motivos para a seleção como estudo de caso, está a experiência pessoal de trabalhar como assistente de investigação, depois como investigadora associada à área das políticas de educação superior, no Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais, com um breve trânsito pela administração como assistente da Vice-reitoria Geral da Universidade Nacional da Colômbia, com sede em Bogotá. Tudo isso, ao longo de quase oito anos, foi me impregnando da sua história, das mudanças, inércias, dos problemas sem soluções aparentes e, sobretudo me geraram a inquietude de analisá-los de forma mais minuciosa.

Considero pertinente prover o leitor brasileiro dum panorama geral da Universidade Nacional da Colômbia. Desde a sua fundação em 1867, ela foi definida por um caráter nacional, público e do Estado colombiano. O caráter

---

<sup>1</sup> A área de estudos sobre ensino superior desde uma perspectiva histórica, política e sociológica, ainda tem incipientes desenvolvimentos na Colômbia se for comparada com a produção existente nos outros países da América Latina como Brasil, Argentina, México, Chile e com a própria Venezuela.

<sup>2</sup> Segundo a definição de Burton Clark, teórico norteamericano que aplica a sociologia das organizações para analisar o ensino superior, uma instituição complexa caracteriza-se, entre outras coisas, pelo número de população matriculada, pelo nível de qualificação do corpo acadêmico, pela oferta dos doutorados, pela produção científica e infra-estrutura humana e física, para a investigação e tradição acadêmica acumulada.

nacional tem que ver com a sua projeção ao longo do território colombiano: além da sede de Bogotá, existem outras em Medellín (Antioquia), Palmira (Valle del Cauca), Manizales (Caldas), Letícia (Amazonas), Arauca (Arauca) e San Andrés Islas. Relaciona-se também ao fato de que busca beneficiar aos distintos setores sociais e a que

lhe foi outorgado um papel central na construção da unidade nacional, frente ao estudo e enriquecimento do patrimônio cultural, natural e ambiental do país e mediante a análise dos problemas nacionais e a formulação independente das soluções dos mesmos<sup>3</sup>.

Seu caráter público se relaciona ao pluralismo, ao policlassismo e ao fato de ser laica e nacional. Além disso, vale a pena mencionar o fato de que a partir da Constituição Nacional de 1991 e da Lei 30 de 1992, a autonomia universitária foi proclamada para as universidades do Estado. Também ordena um regime especial para a UN, reorganizada como um “ente universitário autônomo” nos âmbitos acadêmico, orçamentário, financeiro e administrativo, apesar de contar com um apoio de aproximadamente 85% por parte dos recursos nacionais.

Atualmente, a Universidade Nacional conta com 75 carreiras de graduação, 141 programas de pós-graduação (85 especializações, 46 mestrados e 10 doutorados). Dos 67300 estudantes universitários, na Colômbia, a Nacional abarca 30000, representando 4% da matrícula total nacional, 13% da educação superior pública e 30% das universidades de ordem nacional<sup>4</sup>. Ainda que essa informação ampliar-se-á e dimensionar-se-á historicamente ao longo da dissertação, vale a pena contar ao leitor brasileiro que o ensino superior na Colômbia, está claramente polarizado para o setor privado (cerca de 70%) tanto na matrícula como nas instituições. Esse fato, ainda que conte com as particularidades históricas muito específicas para o caso colombiano, aproxima a nossa realidade à situação brasileira, que é o outro caso na América Latina, onde o predomínio do ensino superior privado se sobressai.

---

<sup>3</sup> UN compromiso social y académico con la nación colombiana. Plan Global de Desarrollo 1999-2003, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, 1999, página 7.

A tentativa de analisar quatro momentos de reforma, propriamente ditos, pretende acrescentar-se com uma mirada mais minuciosa sobre o desenvolvimento do princípio da autonomia universitária, isso por considerá-lo um dos eixos centrais dentro da discussão sobre reforma universitária. O debate que tem surgido durante os últimos anos da década dos anos noventa, quando se situa a autonomia em estreita relação com a avaliação e a prestação de contas, suscita um renovado interesse pelo estudo detalhado desse debate internacional, nacional e institucional.

A opção por uma análise institucional, necessariamente nos situa no interior da universidade, referindo-nos aos seus atores centrais (estudantes, professores e pessoal administrativo). Por essa razão, este trabalho opta por três orientações de ordem metodológica. Em primeiro lugar se parte da análise organizacional, com a qual se pretende adentrar no terreno da reforma, sustentando-se principalmente na natureza particular das organizações universitárias e nas relações de poder que se tecem no seio da universidade. Em segundo, a intenção é realizar uma análise dos processos da reforma assumindo-os de maneira seqüencial, de tal forma que se possa adquirir um panorama da maneira pela qual se põe em prática a reforma. Finalmente, a perspectiva histórica está presente na seleção dos momentos da reforma, na análise da trajetória e do contexto institucional, bem como das suas relações com o meio.

A dissertação se compõe por três capítulos, além desta introdução, dumas conclusões e dum anexo estatístico.

1. O primeiro capítulo busca dar conta da discussão acerca da reforma universitária na América Latina. Além disso, recorre à perspectiva organizacional e algo da comparada, com a finalidade de elucidar o caminho metodológico adotado.

---

<sup>4</sup> Ibid..

2. O segundo capítulo se adentra em quatro momentos da reforma na Universidade Nacional da Colômbia, durante o período compreendido entre 1964 e 1993. Através da sua análise, a intenção é dar conta dos atores, dos processos e dos conflitos subjacentes a qualquer processo de transformação institucional.
3. O terceiro e último capítulo se detém nos debates e nas medidas legais acerca da autonomia universitária, na Universidade Nacional.

Por último, resta agradecer às valiosas contribuições e apoio durante este processo ao Professor Pedro Goergen, aos leitores, a Marisa Roman pela tradução do texto e a Juan Guillermo Ferro pelo seu respaldo afetivo em todos os momentos. Não posso deixar de mencionar às instituições que também apoiaram financeira e academicamente esta pesquisa: a Fundação Ford, Colciencias, o Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais da Universidade Nacional da Colômbia, e a Universidade Estadual de Campinas.

## CAPÍTULO 1

### OS DEBATES ACERCA DOS PROCESSOS DE REFORMA E TRANSFORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA

#### **A reforma universitária e o contexto universitário latino-americano**

Dois são os eixos que estruturam os debates teóricos sobre os processos da reforma na América Latina: 1) os que ressaltam os contextos externos a partir dos quais se impulsionam as reformas; e 2) aqueles que consideram tanto o contexto no qual se produzem as políticas, como as relações entre os diversos atores que intervêm na formulação e desenvolvimento das mesmas. A partir desses eixos, pretende-se abrir o caminho para aproximarmos aos processos da reforma, no caso selecionado: a Universidade Nacional da Colômbia.

Por ser um ponto de encontro entre as perspectivas dependentistas e devido a quem acolheu os enfoques teóricos mais clássicos, como por exemplo o weberiano, selecionou-se o livro **A Universidade Latino-americana, Visão duma Década**, publicado no Chile a princípios dos anos setenta, pela Corporação de Promoção Universitária, onde se recompilaram os trabalhos de diferentes personalidades das ciências sociais, como: Pablo González Casanova, Jorge Graciarena, Paul Sigmund, Oscar Arias, entre outros.

A teoria das organizações foi revisada a partir do famoso trabalho de Burton Clark **O Sistema da Educação Superior: uma Visão Comparativa da Organização Acadêmica**, que além de definir os estabelecimentos educativos como unidades auto-suficientes, faz um valioso esforço para evitar um “reducionismo ao revés” na relação Universidade-Sociedade. Nessa direção, elimina-se a distinção artificial entre ambientes extra e intra-institucionais, incorporando uma visão menos rígida dos limites sistemáticos que separam a universidade do seu contexto. Os conceitos de mercado burocrático, ocupacional, acadêmico e estudantil, bem como a definição das universidades como “sistemas abertos e frouxamente acoplados” apontam nessa direção.

Finalmente, um terceiro grupo das leituras se detém, desde uma perspectiva comparada, no contexto específico do campo da produção de políticas estatais do ensino superior na América Latina, a partir, fundamentalmente, do grupo auspiciado pela Fundação Ford e que orientou intelectualmente José Joaquim Brunner. Analisam-se aqui as lógicas do Estado, a sociedade, os acadêmicos e o mercado, ou seja, os atores que se relacionam de maneira conflitiva ou consensual na geração das políticas para o campo universitário.

## **A reforma desde a visão externalista**

Um autor que enfatiza os fatores externos no processo da reforma universitária na América Latina é Jorge Graciarena<sup>5</sup>. Para ele a reforma universitária na América Latina não tem uma senda unificada, isso porque existem diversos projetos divergentes. Alguns exercem maior pressão no tecnocrático, o que se impulsiona desde o desenvolvimento e os agentes do capital estrangeiro, ou seja, desde fora. Outros enraízam-se nas forças endógenas da universidade, e aqui cabem diferentes visões, ora tecnocracias, ora críticas, ora autonomistas.

---

<sup>5</sup> Jorge Graciarena, "Los procesos de reforma universitaria y el cambio social en América Latina", em Patricio Dooner e Iván Lavados, **La universidad latinoamericana. Visión de una década**, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1979.

Por exemplo, Graciarena ilustra a diferença entre a Universidade Nacional da Colômbia e a Universidade da República do Uruguai, para estabelecer diferenças entre elas:

A universidade colombiana cumpre uma função de seleção social para posições ocupacionais e de poder, de nível médio e alto, mas não chega à cúspide; para preencher estas posições estão as universidades privadas elitistas. A universidade uruguaia está em melhores condições para impulsar a democratização profissional, mas a falta duma expansão adequada do mercado ocupacional e outros fatores a impedem<sup>6</sup>.

No conjunto, observa-se que a universidade é induzida à reforma por circunstâncias externas que atuam desde fora ou que conseguem impulsar as forças internas para adequar-se às mudanças. A universidade não tem a autonomia para decidir modificações profundas da sua estrutura, nem a sua relação com o Estado e a sociedade.

Outro dos expositores mais salientes desse enfoque externalista é Pablo González Casanova<sup>7</sup> com o seu trabalho sobre o contexto político da reforma universitária no México. A perspectiva dele muito próxima da teoria da dependência, é diferente; entretanto, para ele o importante é assinalar os fatores críticos da sociedade e a sua incidência sobre a universidade. Para esse autor, a sociedade mexicana se encontra em crise estrutural, e a universidade sofre essa mesma crise desde o seu interior. As características sociais da universidade estão localizadas no lado das classes médias, que não são e nem podem ser revolucionárias, e não logram ascender a propostas de desmantelamento do regime burguês capitalista.

Ao mencionar as falácias que podem surgir durante a análise da universidade latino-americana, González Casanova expressa:

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

A primeira de todas elas, pensamos, consiste em registrar constantemente uma idéia histórica de grande significação como é a crise econômica, social e política do sistema capitalista e a existência dum período amplo de mudanças sociais revolucionárias, e passar dessa afirmação evidente à idéia de que se vive y luta numa situação revolucionária, idéia essa que corresponde com freqüência a realidades particulares e à aplicação, num lugar e num momento, dum perspectiva geral de tipo revolucionário cujos efeitos imediatos têm altíssimas probabilidades da geração de movimentos autoritários, neofascistas, e inclusive golpistas, antes que qualquer outro tipo de mudança, sobretudo com o tipo de organizações amorfas, com ideologias ambíguas 'policríticas' com as quais se livram as lutas estudantis<sup>8</sup>.

Os estudantes têm o perigo de caírem na manipulação da direita ou da esquerda, e desta forma podem perder a perspectiva dos alcances e das limitações que a luta possui. Por essas razões, e talvez em consonância com uma crítica velada aos movimentos estudantis que se orientaram para a "destruição da universidade", e que mereceram críticas de alguns filósofos como Jürgen Habermas, González Casanova coloca que o movimento estudantil não pode ser revolucionário, mas sim, reformista, e que as suas reivindicações devem permanecer ligadas à problemática universitária.

Além de Graciarena e González Casanova, parece-me interessante chamar a atenção para o trabalho de Carlos Huneeus<sup>9</sup> acerca do conceito de reforma universitária. Para Huneeus, é necessário definir, previamente, os conceitos de reforma e contrapô-los com outro conceito mais avançado como o de revolução, mas também com outro mais atrasado que é o de modernização. Enquanto esta última se entende como um processo de adequação e de colocar em marcha inovações de diversas índoles, aquela conclama uma transformação total das estruturas.

---

<sup>7</sup> Pablo González Casanova, "El contexto político de la reforma universitaria. Algunas consideraciones sobre el caso de México" em **La Universidad Latinoamericana: Visión de una década**, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, 1979.

<sup>8</sup> *Ibid.*

De acordo com González Casanova, Huneus assinala os níveis que deve ter todo o processo de reforma. Esses podem ser divididos em dois: por um lado, o da ideologia reformista; por outro, o da política universitária. Na primeira cabe o papel crítico da universidade comprometida com o povo, com o pluralismo e com a autonomia. Nesse sentido, a universidade deve afetar à sociedade que lhe serve de base, e isso é precisamente um dos mandatos que deve guiá-la no continente latino-americano.

Uma reestruturação sem uma base substantiva que a defina -disse Huneus- resultará numa modificação administrativa da universidade com uma alta propensão a fracassar. A reestruturação do poder universitário pretende efetivar o caráter comunitário e democrático da universidade... A universidade é uma comunidade com membros diferenciados segundo os papéis que cumprem dentro do propósito comum de trabalhar pela ciência e a cultura. Seria uma conseqüência natural a participação de toda a comunidade universitária no governo da universidade<sup>10</sup>.

A democracia universitária deve garantir a participação direta tanto na eleição das autoridades unipessoais como na integração dos corpos colegiados. As distribuições geográficas devem ser respeitadas para que se evitem as oligarquias privilegiadas. A proporção e a intensidade da participação são contingentes e não se podem restringir a regras preestabelecidas.

As mudanças de poder não significam a eliminação das elites, mas sim sua proeminência. A menos que as antigas elites disarcem, oportunamente, seus interesses, adotando princípios que na realidade não compartilham. Huneus parte, determinadamente, da idéia de que o movimento estudantil é o único setor capaz de iniciar um processo reformista pelo fato de estar à margem da estrutura de poder da universidade, isso porque não tem que se submeter aos poderes estabelecidos e, pela audácia do seu sentido crítico. Conclui que os professores, inclusive os da área da ciências puras que têm um altíssimo grau

---

<sup>9</sup> Carlos Huneus, "Concepto de reforma universitaria", em **La Universidad Latinoamericana: Visión de una década**, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1979.

<sup>10</sup> *Ibid.*, páginas 162 e 163.

de dependência cultural, não chegam mais do que às propostas modernizadoras.

## **As análises comparadas sobre produção de políticas de educação superior na América Latina**

Recentemente, um grupo de acadêmicos latino-americanos, que se apoiam teoricamente na análise organizacional dos sistemas de educação superior, tem abordado, desde uma perspectiva comparativa, a problemática dos processos da reforma universitária na nossa sub-região.

Em primeiro lugar, encontra-se o trabalho de Simón Schwartzman<sup>11</sup>, que tenta traçar um contexto amplo reunindo as matrizes históricas do desenvolvimento universitário latino-americano, os atores que participam na construção das instituições e os principais lastros da reforma universitária nos nossos países.

Existe um consenso ao afirmar-se que as universidades latino-americanas são “napoleônicas” no sentido de encontrarem-se controladas e supervisionadas pelo governo central. As universidades atuais surgiram como uma reação contra a herança colonial e, por conseguinte, como uma reação contra o confessionalismo da educação. Pretendiam converterem-se em formadoras das elites profissionais, controladas pelo Estado e livres da orientação eclesiástica.

Desde as suas origens o ensino superior da América Latina foi profissionalizante. Algumas universidades pela tradição do trabalho competente preservarão a qualidade, mas a tendência geral foi a resistência às inovações.

---

<sup>11</sup> Simón Schwartzman, "Políticas de Educación Superior en América Latina: El Contexto", em Hernán Courard (Editor), **Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina**, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1993.

Analisando-se as pressões tanto internas como externas que marcam os limites da história das universidades da América Latina, Schwartzman disse que a pressão mais forte partiu do movimento estudantil. O movimento da Reforma de Córdoba foi inaugural na tradição da autonomia e governo universitário através da criação dos corpos coletivos de professores, estudantes e alunos.

Posteriormente, os movimentos estudantis dos anos cinquenta e sessenta pretendiam mudar não somente as universidades, mas também, a sociedade no seu conjunto. Isso gerou uma confrontação entre os estudantes e os governos que responderam, na maioria das vezes, com políticas repressoras e de choque. Outra fonte de pressão foi a geração dos jovens acadêmicos que contestavam os antigos modelos de universidade. Também desenvolveram padrões de confrontação política, repressão e exílio.

Outra pressão proveio da incorporação dos novos setores das classes médias nas universidades, fazendo com que as matrículas crescessem atingindo taxas altíssimas. Eles foram absorvidos pelas instituições tradicionais e pelas novas instituições privadas. Também foi criado um novo grupo profissional: o professor universitário de tempo completo que rapidamente organizou-se em fortes sindicatos profissionais.

O modelo francês de universidade foi copiado na América Latina inspirando-se nos valores da modernização e da racionalidade. Mas esses modelos tradicionais das universidades tradicionais européias encontraram fortes barreiras culturais na sua adaptação ao mundo contemporâneo. Assim, os SES latino-americanos converteram-se em sistemas altamente diferenciados, pois na tentativa de uma preservação e de um fortalecimento, as instituições e grupos tradicionais abrem espaços para novas alternativas de educação superior: de massas, técnica, especializada, vocacional, permanente, entre outras.

Referente aos problemas atuais que competem às políticas de ensino superior, Schwartzman menciona dois: o financiamento num contexto de recursos públicos escassos com maiores gastos e custos e, a preservação da qualidade para assistir as necessidades econômicas, sociais e culturais de cada país. Enfatiza o problema do financiamento como o assunto central no setor público das universidades. Nas universidades públicas se geram situações de burocratização e de politização extremas, enquanto que as universidades privadas, na sua maioria, oferecem produtos de medíocre qualidade.

No geral, os processos de reforma dos sistemas de ensino superior latino-americanos têm sido impulsionados pelas motivações políticas de curto alcance. Desde a sua perspectiva, seria desejável um equilíbrio entre o governo, as oligarquias acadêmicas e os mercados, para que o funcionamento dos sistemas tomasse o caminho adequado.

Depois de recorrer ao esclarecedor contexto de Schwartzman, não podemos deixar de mencionar o trabalho de José Joaquín Brunner<sup>12</sup> quem desde o estudo de dois aspectos centrais do ensino superior, a avaliação e o financiamento, aventura-se na formulação duma hipótese que pretende explicar os problemas atuais do ensino superior na nossa região. Segundo Brunner, estes problemas encontram suas origens na estrutura das relações que vêm se estabelecendo entre os sistemas, a sociedade e os governos. Situação que somente mudará através da substituição dessas relações. Brunner propõe o estabelecimento dum novo "contrato social" entre as partes, o qual se sustentaria em dois eixos: no débil controle administrativo do Estado que seria substituído por uma nova relação; e, no compromisso público de transpassar os recursos às instituições que seria substituído por uma relação diferenciada e complexa de diversificação das fontes das instituições.

---

<sup>12</sup> José Joaquín Brunner, "Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato", em Hernán Courard (Editor), **Políticas Comparadas de Educación en América Latina**, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1993.

O novo contrato social entre o ensino superior e o Estado somente alcançar-se-ia mediante: a ampliação da autonomia das instituições, a mudança nas modalidades de governo, o reforço da auto-regulação do sistema, a criação duma instância de regulação externa e, o novo papel dos governos nacionais referente ao desenvolvimento do ensino superior.

Brunner contribui fundamentalmente no sentido em que analisa as distintas posições explicativas da atual deterioração do ensino superior na América Latina:

□ Uma enfatiza a responsabilidade do setor público na situação do governo e da administração das instituições, que tem ocasionado situações críticas de politização e burocratização. E, ainda que não negue a incidência relativa de tais fatores, diz que eles não explicam o conjunto dos problemas do ensino superior e que seu combate não proporcionaria em si mesmo uma solução para a crise.

□ Outra escola de pensamento explica a deterioração a partir da dinâmica contraditória que se produz entre uma caótica massificação dos sistemas e a manutenção ou decréscimo do gasto público assinado para o setor.

□ Uma terceira explicação atribui a responsabilidade a fatores como: a perda da legitimidade do ensino superior proporcionada pelo Estado e as tendências privatistas dos governos.

Dentro da produção acadêmica brasileira sobre os processos da reforma universitária, vale a pena ressaltar o livro de José Arthur Gianotti<sup>13</sup> sobre as transformações universitárias no Brasil, durante a década passada. Esse autor se insere na corrente que explica a deterioração atual do ensino superior latino-americano no geral, e brasileiro em particular, a partir da responsabilidade que atribui ao setor público na crise do governo e na administração das instituições.

As reflexões acerca da autonomia universitária se situam no contexto da reforma brasileira de 1987. Coloca-se que esse ponto é a pedra inicial do movimento reformista. Concorde com que a autonomia deve permitir o desenvolvimento duma política cultural própria, mas assinala que existem dificuldades para o seu funcionamento nas unidades de ensino superior. Essas dificuldades advêm da heterogeneidade das instituições que conformam o sistema. Tal diferenciação exigiria uma legislação flexível.

A universidade deve traçar o seu próprio desenvolvimento e para isso ela deve libertar-se da vigilância do Estado, estruturando-se a partir das suas experiências. Mas os seus recursos são públicos e, conseqüentemente, deve submeter-se a um controle público que não é sinônimo dum controle burocrático. Requer, portanto, duma monitoria coletiva, tanto da parte dos órgãos representantes dos cidadãos, como deles mesmos.

Gianotti coloca como inimiga número um da autonomia acadêmica, a posição do Estado no sentido de regular as profissões respondendo a pressões corporativas. A autonomia “funcional” tem que lidar com o risco de que os salários sejam regulados pelo mercado.

## **A análise dos sistemas acadêmicos e do ensino superior desde a perspectiva organizacional**

Dentro do referencial teórico que se adaptou, o lugar mais importante é ocupado por Burton Clark, pois é o autor que aplica a sociologia das organizações ao campo específico do ensino superior e portanto, da universidade<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> José Arthur Gianotti, **A Universidade em ritmo de barbárie**, São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

<sup>14</sup> Burton Clark, **El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica**, México, UAM/Nueva Imagen, 1991.

Propõe uma reflexão iluminadora: a organização universitária enfrenta a paradoxa de ser uma das instituições mais tradicionais da sociedade, além de ser propiciadora das mudanças mais significativas na história do homem moderno. Daí a contradição permanente entre o conservadorismo tradicional e a promoção da mudança.

Para incursionar-se no terreno das organizações universitárias, sugere fixar a atenção na peculiar maneira como se determinam as ações e as mudanças no seu interior. Por isso opta por uma mirada internalista, o que distanciaria o perigo de cair-se em responsabilizar às influências externas de todas as suas transformações. Justifica que os estudos sobre a mudança se realizam desde dentro, pois constata que para a análise das instituições universitárias não é útil recorrer a categorias emprestadas de outras disciplinas, nem se pode fazer caso omissivo do seu caráter específico.

As particularidades do trabalho acadêmico e das suas tarefas requerem um enfoque flexível, pois são diversas as formas em que os professores e os investigadores estabelecem relações com os seus pares e com o seu meio. Sendo tão difusas as fronteiras do sistema de ensino superior como um grande conjunto organizacional, que é aconselhável dissolver os limites com o contexto no qual se situam.

Também considera difuso o conhecimento que é a "substância básica" com a qual e sobre a qual trabalham os atores dos sistemas acadêmicos:

O ensino e a pesquisa são as atividades centrais enfocadas à elaboração e a manipulação dessa substância; essas tarefas se dividem em especializações autônomas em cujo seio estão esteritamente vinculadas; dessa divisão de trabalho se deriva um despreendimento plano e frouxo acoplado das unidades operativas; à referida estrutura associa-se um controle difuso; e finalmente, os objetivos são necessariamente ambíguos, pois as formulações

normativas globais servem de doutrina legitimadora para os objetivos específicos gerados pelos setores operativos.<sup>15</sup>

São então, três as considerações necessárias para abordar-se a matéria da análise segundo a proposta de Clark: a forma como se organiza o trabalho universitário, a dimensão simbólica e a autoridade.

O trabalho universitário se organiza através do entrecruzamento da **disciplina** e da **instituição**. A natureza da primeira supera o âmbito institucional, e a segunda tem desenvolvido estruturas muito diferentes entre si, para o qual se fazem imprescindíveis vários esquemas interpretativos. Também salta aos olhos a potência da **dimensão simbólica** da organização universitária, que remete à análise das crenças como normas e valores primários dos atores envolvidos. As crenças funcionam ora como mediadoras entre o contexto social e o sistema de ensino superior, e entre este e a integração simbólica. Determinam as opções das ações motivadas pelos interesses. Finalmente, é básico considerar o tipo de **autoridade** que se gera, pois são múltiplas e variadas as relações de poder que se derivam da organização do trabalho e das crenças imperantes: ao redor das disciplinas e dos estabelecimentos universitários se suscita a conformação de diversos grupos de interesse.

Além dessas três considerações, Clark pontualiza que a divisão do trabalho no seio das organizações universitárias está determinada em grande medida pelas disciplinas. Cada uma delas proclama sua primazia no exercício duma determinada tarefa acadêmica. Os grupos acadêmicos apresentam características especiais que conferem à universidade um caráter distinto ao de qualquer outra organização unitária. Não é por causalidade que exista um controle de tipo colegiado. Essa divisão do trabalho também obedece à estrutura prevalente (faculdades, departamentos, cátedras, entre outros), que é definitiva para o estabelecimento dos problemas de controle e condiciona debates tão cruciais como aqueles da continuidade e da reforma.

---

<sup>15</sup> **Ibid.**, página 52.

Por outra parte, o sistema de ensino superior enfrenta imensas dificuldades para alcançar a sua coesão. A noção de integração serve a Clark para ver como atuam as disciplinas e as instituições nas modalidades tão diferentes como a burocracia compacta, a oligarquia profissional e o mercado.

Proliferam as atividades, multiplicam-se as crenças e as numerosas formas de autoridade pressionam em várias direções. Entretanto, em cada caso emerge certa ordem entre os diversos componentes do sistema: as disciplinas vinculam-se aos seus membros amplamente dispersos, as universidades enlaçam simbolicamente os seus numerosos especialistas e as estruturas burocráticas locais e nacionais proporcionam códigos e regulamentos uniformes. Além de que as formas burocráticas, políticas e oligárquicas de autoridade nacional contribuem à integração do todo.<sup>16</sup>

O problema da integração vai de acordo com o tipo de mudança que se gera no interior das organizações acadêmicas. Acha-se condicionado às estruturas de trabalho, às crenças e à autoridade e, adota múltiplas formas, sobressaindo-se por ser desarticulado, contraditório, opaco e crescente.

Por isso, a mudança quase sempre se encaminha, conjuntamente, com o conflito nas organizações universitárias. Essas assistem, periodicamente, ao surgimento dos novos interesses acadêmicos frente aos estabelecidos. Mas os interesses criados são distribuídos pelas estruturas educativas tradicionais com a finalidade de perpetuarem-se e, isso explica a durabilidade dos padrões de interação e mudança. Assim, o conflito entre estabilidade e mudança se expressa como um choque entre esses velhos interesses criados e os grupos que buscam institucionalizar os novos. O resultado da luta e o grau da mudança efetuada estão determinados pelo poder relativo dos atores, definido por sua vez pela legitimidade da ideologia e da atividade do grupo.

São inumeráveis as reflexões de Clark sobre o complexo problema da reforma nas organizações acadêmicas. Somente mencionar-se-ão algumas:

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, página 199.

- A reforma dum determinado sistema está condicionada pela maneira em que se opera o mesmo.
- Nos sistemas acadêmicos maduros, a autoridade historicamente constituída tende a perpetuar-se. Entretanto, cada estrutura de autoridade contém debilidades que contribuem a orientar reformas explícitas.
- O poder é o fator decisivo na execução das reformas. Os grupos inovadores defensores da reforma aproveitam desequilíbrios temporais de poder que geram a sensação de crises e de insegurança, impedindo que os grupos tradicionais apliquem os seus critérios.
- O êxito e o fracasso das reformas são aspectos relativos: dependem em sumo grau das expectativas que se depositem sobre elas.

Assim, a inovação, a reforma e a mudança são temas indissoluvelmente ligados ao estudo da estrutura e da tradição. A pesada mão da história exerce a sua influência nas crenças e nas estruturas contemporâneas, e as condições atuais condicionam a mudança futura e, recuperam-se com considerável flexibilidade frente a qualquer mudança imposta que pretenda alterar o seu funcionamento. As mudanças desejadas se atenuam e fracassam, a menos que se incorporem firmemente à estrutura do trabalho acadêmico, à rede de crenças e à divisão de poderes. O estudo da mudança acadêmica começa com a compreensão de como as estruturas existentes condicionam as mudanças posteriores.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, página 330.

## **CAPÍTULO 2**

### **QUATRO MOMENTOS**

### **DA REFORMA NA UNIVERSIDADE NACIONAL DA COLÔMBIA,**

### **1964-1993**

#### **Introdução**

Não são muitas as reformas radicais, nem as mudanças induzidas que ocorrem na universidade colombiana durante este século. Sua evolução obedece mais à inércia do seu próprio crescimento e à demanda crescente pelo ensino superior, do que às transformações geradas pelo Estado ou pela própria comunidade universitária.

Na Universidade Nacional da Colômbia, as reformas se inauguram em 1935<sup>18</sup>. Nesse momento, resgatam-se os princípios básicos do liberalismo sobre o ensino superior universitário: autonomia, separação da tutela ideológica da Igreja Católica e, governo interno com a participação dos professores e estudantes. Sobrevirá depois uma etapa de contra-reforma conservadora orientada a oprimir a margem de ação duma instituição educativa identificada, desde o seu nascimento e refundação, com o interesse do opositor político liberal. Durante duas décadas o que restava à Universidade Nacional era apenas sobreviver, aguardando melhores tempos para recuperar a sua sempre discutida liderança no Sistema de Ensino Superior (SES).

---

<sup>18</sup> 1935 se conhece como a data da “refundação” da Universidade Nacional da Colômbia, que como já se disse na introdução, foi criada em 1867, durante o período do radicalismo liberal no século XIX colombiano.

A história mais recente, motivo central deste trabalho, transcorre entre 1964 e 1993. A Violência liberal-conservadora é concluída com um pacto constitucional de alternância, paridade e milimetria que diminui as tensões geradas pelo controle excludente da universidade pública, ainda que outras tensões de raiz estrutural surgem para evidenciar um distanciamento mais profundo entre os setores sociais que compõem o corpo estudantil e docente da universidade pública e as elites políticas que comandam o Estado. Nesse contexto, geram-se transformações acadêmico-administrativas induzidas verticalmente, propostas democratizadoras impulsadas desde baixo e ocorrências traumáticas que no meio da desordem impuseram um replanejamento da vida interna para refuncionalizar a relação com o sistema político e social, ou para melhorar os códigos de comunicação e os objetivos existenciais do permanecer na universidade.

Esses momentos de reforma são:

1. *A universidade do desenvolvimento.* Entre 1964 e 1968 a chamada “Reforma Patiño”<sup>19</sup>. Na onda modernizadora da década dos sessenta, um modelo tecnocrático que busca a transformação da estrutura acadêmica e administrativa seguindo os parâmetros da universidade norteamericana.
2. *O Cogoverno.* Com marcados traços participativos do movimento estudantil nacional de 1971 pela participação paritária dos professores, decanos e estudantes no máximo órgão do governo da universidade pública.
3. *O retorno à normalização institucional.* Durante a reitoria de Marco Palacios Rozo<sup>20</sup>(1984-1988), o processo de normalização institucional e de recuperação da legitimidade social deteriorados pela perda do controle dos processos internos, a anomia despolitizadora do movimento estudantil e o mútuo desentendimento com o meio.

---

<sup>19</sup> O período corresponde à reitoria de José Félix Patiño, médico, com uma clara intenção de “modernizar” a Universidade Nacional.

<sup>20</sup> Historiador, consagrado acadêmico das ciências sociais colombianas, é professor do Colégio de México.

4. *A reforma acadêmica.* Sob a orientação de Antanas Mockus Sivickas<sup>21</sup> (1990-1993), ocorre um processo complexo e descontínuo de reforma que tenta recriar, sob bases filosóficas-culturais alternativas, o sentido coletivo da prática acadêmica e a interação social nos espaços extra-aula.

São etapas que ilustram, de forma paradigmática, quatro momentos de mudança e transformação universitária muito distintos entre si: a primeira, como uma reforma institucional induzida pelas condicionantes externas ligadas a estratégias de desenvolvimento nacional; a segunda, como uma resposta negociada às pressões estudantis para democratizar a estrutura de autoridade e de governo; a terceira, como um processo de choque que pretende impor parâmetros normativos e de convivência interna que permitam à Universidade Nacional funcionar sem traumatismos e, a quarta, como um esforço de maturação institucional e de transformação da cultura universitária que conta já com a estabilidade, com uma margem crescente de autonomia e escassas pressões impositivas do meio. Por diversas causas, todas sem exceção, podem-se qualificar como reformas inconcluídas.

## **Alguns antecedentes históricos gerais e da Universidade Nacional<sup>22</sup>**

Os anos trinta são o cenário do retorno do liberalismo ao poder depois de cinquenta anos de hegemonia conservadora. O projeto da “Revolução em Marcha” que se instaura, busca modernizar o Estado sob a base de reformas nos campos agrário, educativo, laboral e administrativo, para inseri-lo dentro do

---

<sup>21</sup> Antanas Mockus antes de ser reitor, foi professor de Matemática e vice-reitor acadêmico. Depois do seu período na reitoria da Universidade, foi eleito como prefeito de Bogotá (1995-1997). Atualmente, é de novo prefeito de Bogotá para o período de 2001-2003.

<sup>22</sup> Os processos históricos resenhados neste ponto são tratados com maior detalhe no primeiro capítulo do livro de Ricardo Lucio e Mariana Serrano, **La Educación Superior. Tendencias y Políticas Estatales**, Bogotá, Tercer Mundo, 1992. Aqui, se apresenta uma breve síntese do contexto histórico do sistema de ensino superior colombiano que se trabalham nesse livro.

incipiente desenvolvimento capitalista colombiano. Ainda que Alfonso López Pumarejo (1934-1938) proíba o intervencionismo do Estado, na realidade, estabelece-se um modelo liberal de desenvolvimento quando o setor público é reduzido no econômico e debilitado no plano do político.

Nesse contexto, o ensino superior absorve a tradição de dois modelos educativos presentes no país desde o século XIX: por um lado, o modelo tradicional clássico, representado pelas universidades confessionais católicas e, por outro, o modelo misto de caráter liberal, profissionalizante, elitista, mas orientado por parâmetros laicos.

A reforma educativa de López Pumarejo e a nova universidade pública não escapam do projeto de Estado intervencionista. Incorporam também a proposta formulada pelo liberal Rafael Uribe Uribe em 1909 e a tradição do Movimento de Córdoba (Argentina) de 1918. A reforma educativa de 1935 proclama o direito à educação para todos, a igualdade da escola primária rural e urbana, a independência Igreja-Estado e o fim da tutela eclesiástica sobre a educação, a liberdade de ensino, a primazia da educação pública e o caráter reitor da Universidade Nacional<sup>23</sup>.

O esforço se concentra na restituição da identidade à Universidade Nacional. Para isso, adotam-se quatro medidas: a pessoa jurídica única, sua integração espacial com a construção da Cidade Universitária, a estruturação institucional nas faculdades e escolas encarregadas das disciplinas científicas e as profissões e, o estabelecimento dos primeiros escalões da carreira docente.

O estatuto da UN (Lei 68 de 1935) reflete, prioritariamente, a necessidade de firmar os laços entre a universidade e a sociedade e, satisfazer as

---

<sup>23</sup> A Universidade Nacional da Colômbia foi fundada em 1887 e refundada em 1935. Até os anos setenta, é a instituição "reitora" das universidades colombianas, tanto pela sua qualidade e cobertura como por ser formadora das elites políticas e econômicas nacionais. Depois de que a conflitiva política nacional filtrou o claustro desde dos anos sessenta, o seu papel central

necessidades de recursos humanos técnicos e profissionais que o modelo de industrialização substitutivo impulsionado pelo Estado requer. No nível educativo se insiste na profissionalização do corpo docente, sobretudo na instauração dos princípios de liberdade de cátedra e de autonomia universitária.

No terreno da autonomia, recorre-se à tradição de Córdoba: o Estado deve assegurar o adequado financiamento à universidade, deixando nas mãos dela a administração dos seus recursos, a organização acadêmica e o governo universitário. Mas, na prática, a autonomia se restringe à tutela do governo na direção da Universidade: o Presidente da República elege o reitor num conjunto de três pessoas apresentadas pelo Conselho Superior Universitário.

A refundação da Nacional enfrenta intensificadas manifestações em contra, tanto por parte da Igreja como pelo Partido Conservador com nuances de moralismo e anticomunismo. A polêmica se intensifica quando Gerardo Molina é nomeado como reitor que, imediatamente, é catalogado como “teórico marxista”.

O novo projeto educativo da Revolução em Marcha tem as suas restrições no sentido de que não se pode falar ainda sobre o sistema universitário público, pois grande parte dos esforços organizadores se centram inicialmente na nova Universidade Nacional<sup>24</sup>.

Depois da crise e desmoronamento do governo liberal, sobrevém o advento do conservatismo<sup>25</sup>, a ditadura militar<sup>26</sup> e a “Violência”<sup>27</sup>. É um período de reação

---

começa a desmoronar. A competência com outras universidades públicas (de outros departamentos) e com universidades privadas de ascendências, é cada vez mais paupável.

<sup>24</sup> Ricardo Lucio, "Algunos elementos históricos para reflexionar sobre la propuesta", em Centro de Estudios Sociales, "Sistema de Universidades del Estado (Públicas)", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1989, página 11.

<sup>25</sup> Com os governos de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) e de Laureano Gómez (1950-1953).

<sup>26</sup> A ditadura do General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

<sup>27</sup> O sociólogo francês Daniel Pécaut no seu livro **Orden y violencia: Colombia 1930-1954**, Vol. I, Bogotá, Cerec/Siglo XXI, 1987, aclara-nos que “o termo Violência, como se sabe, tem

às mudanças que se haviam tentado estabelecer, paralelo ao ocaso das idéias liberais sobre a universidade e a modificação parcial da reforma educativa. De forma particular, o governo reacionário de Laureano Gómez altera aspectos importantes da Lei 68 de 1935 com a designação dum cargo no Conselho Superior para a Igreja e com a redução da participação dos estudantes.

Entretanto, apesar do retrocesso normativo, pode-se falar da consolidação parcial duma nova universidade pública na história do país, que se fundamenta numa autonomia relativa e na democracia interna conquistada pela UN durante a República Liberal.

O fenômeno mais notável nesse período consiste em que cada um dos partidos políticos tradicionais teme que o contrário exerça um monopólio sobre a universidade: os conservadores temem uma universidade comunista e anticlerical, e os liberais temem o modelo conservador e clerical da universidade pública.

Dos anos trinta aos cinqüenta, perfilam-se, então, os diferentes tipos de universidade que configuram a heterogenidade do Sistema de Ensino Superior colombiano. Surge um novo tipo de universidade privada moderna, não confessional nem político na sua origem, a universidade pública se consolida lentamente nas regiões, e a universidade privada se concentra em Bogotá.

#### **Quadro N° 1: MATRÍCULA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR POR SETORES PÚBLICO E PRIVADO (1930-1950)**

<b>ANO</b>	<b>PUBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>TOTAL</b>
1935	2948	1189	3687
1945	4730	1782	6512

**Fonte:** Ricardo Lucio e Mariana Serrano, *op.cit.*

---

servido de nome próprio para designar essa espécie de guerra civil, conjunção dos fenômenos muito heterogêneos que produziu 200.000 mortos no curso dos anos 1944-1965”, página 17.

E, sim se observa o comportamento da UN dentro do Sistema de Ensino Superior, encontramos o seu predomínio tanto numérico como acadêmico referente às demais instituições do setor oficial e frente à matrícula total.

## **Quadro N° 2. : MATRÍCULA DA UN FRENTE AO SETOR PÚBLICO E REFERENTE À MATRÍCULA TOTAL (1930-1950)**

<b>ANO</b>	<b>U. NACIONAL</b>	<b>UN/SETOR PÚBLICO</b>	<b>UN/TOTAL</b>
1935	1266	43%	34%
1943	3325	70%	52%

**Fonte:** Dados da matrícula NA un em Gerardo Molina, et. al., “¿Universidad estatal y universidad privada?”, em Gerardo Molina, ¿Universidad oficial o universidad privada?, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1978.

Além disso, não se pode desconhecer que a universidade pública

apesar da sua problemática , ela está ainda muito centrada ao redor da Universidade Nacional, consolida-se, institucionalmente, nas regiões, em contraste com a Universidade privada, que se centra na capital: de 16 universidades públicas, somente 3 se encontram em Bogotá, com um 39% da matrícula total; enquanto que de 13 universidades privadas, com uma matrícula de 3593 alunos, 9 se encontram em Bogotá<sup>28</sup>.

### **O caminho para a modernização universitária**

A instauração da Frente Nacional e o desenvolvimento da industrialização substitutiva são os dois grandes eixos que emarcam o processo de modernização universitária dos anos sessenta.

O liberalismo e o conservadorismo decidem firmar o pacto político conhecido como A Frente Nacional (1958-1974), que busca o restabelecimento da paz e traz consigo uma transformação do regime político. Estabelece-se um acordo

---

<sup>28</sup> Ricardo Lucio e Mariana Serrano, *op.cit.*, página 48.

mediante ao qual os partidos liberal e conservador compartilhavam o poder do Estado, alternando-se na presidência e distribuindo os postos públicos de maneira paritária. Esse pacto tem, como principal consequência, o monopólio do Estado por parte dos partidos tradicionais e a exclusão dos outros grupos políticos da participação na vida pública.

O rechaço aos canais da Frente Nacional se expressa na explosão guerrilheira. É um rechazo ao bloqueio dos canais institucionais de participação, e à repressão às dissidências políticas.<sup>29</sup>

Desde a esfera da cultura política, o país dos anos sessenta se caracteriza pelo maniqueísmo e pela condena moralista do oponente na discussão, a hiperideologização do debate político e, em geral, a configuração duma atmosfera hostil à crítica da sociedade.<sup>30</sup>

A Guerra Fria também coadjuva à pressão empresarial e modernizadora da economia. O país entra numa dinâmica de inserção no mercado internacional dominado pelos Estados Unidos. A década dos anos sessenta desponta com a proposta do Presidente Kennedy da Aliança para o Progresso.

Porém, o assentamento do capitalismo no país tem que enfrentar as travas dum rígido sistema de ensino superior. Devido às contradições entre a universidade pública e o Estado, próprias dos anos sessenta, o setor privado começa a substituir sua presença no processo de expansão do ensino superior.

O conflito universidade pública-Estado se evidencia no auge do movimento estudantil, que não é outra coisa que o reflexo dos múltiplos setores da população que se encontram excluídos do espaço de participação política

---

<sup>29</sup> Marco Palacios, **Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1987-1994**, Bogotá, Editorial Norma, 1995, página 239.

<sup>30</sup> "Os ódios herdados" como fator dominante na cultura dos anos sessenta são analisados pelo Fabio López De La Roche no seu livro **Izquierdas y cultura política. ¿Oposición alternativa?**, Bogotá, Cinep, 1994, páginas 32 e 36.

institucional. Durante esse período será severamente reprimido e com ele marginalizada a universidade pública. Essa confrontação contrasta com a atitude do Estado que é favorável, em alguns casos, ou permissiva algumas vezes, frente à iniciativa privada na educação universitária.

Do panorama geral traçado pelo contexto, desprende-se um elemento que incide no comportamento universitário do período: a desapareção progressiva das diferenças ideológicas entre os dois partidos tradicionais

assim como já não se pode falar então, no sentido estrito, de governos liberais, passa também para segundo plano a bandeira da universidade pública, autônoma e laica, esgrimida pelas alas mais progressistas do partido liberal na primeira metade do Século, frente à defesa, de tipo conservador, duma universidade privada, confessional e católica.<sup>31</sup>

### **A UN com respeito ao panorama universitário dos anos sessenta**

Em 1960, a Colômbia configura o cenário universitário que com características acentuadas subexiste na atualidade. As universidades públicas divididas em três categorias: 1) a Universidade Nacional que, além da sede em Bogotá, cria três sedes em Medellín, Manizales e Palmira; 2) as antigas universidades de caráter nacional ou regional que se reestruturam (Caldas, Cauca, Pedagógica de Bogotá, Pedagógica e Tecnológica de Tunja, Antioquia, Cartagena, Distrital de Bogotá, Nariño e Tolima); e 3) as novas universidades de cunho moderno, como a de Valle e a Industrial de Santander.

Por outra parte, as universidades privadas se consolidam a partir das confessionais já existentes (Rosario, Javeriana, San Buenaventura, Bolivariana de Medellín) e com as novas que vão surgindo (América, Jorge Tadeo Lozano, Gran Colombia e Santiago de Cali). Reorganizam-se as

---

<sup>31</sup> Ricardo Lucio, "Algunos elementos...", op.cit..

universidades adscritas ao partido liberal (Libre de Bogotá, Barranquilla, Medellín e Externado) e, aparece o modelo de universidade privada moderna, caracterizado com a fundação da Universidade de Los Andes.

Não é gerado, então, um modelo único de universidade pública e financiada pelo Estado. O que se impõe é uma interpretação pragmática da autonomia universitária: a liberdade de fundar universidades e centros de ensino superior, em nome dos partidos políticos e confissões religiosas, ou em nome de grupos privados de qualquer tipo. Isso permite afirmar que a consolidação do modelo liberal de universidade é parcial.

A população universitária aumenta de maneira acelerada: durante as últimas cinco décadas, a matrícula universitária cresce num ritmo mais ou menos uniforme com uma taxa de aproximadamente 10% anual. Mas a expansão também se opera a partir do crescimento em termos absolutos da matrícula universitária. A primeira onda de expansão universitária colombiana se dá entre 1960 e 1975, ainda que nos primeiros anos desse período o aumento no número das instituições não é muito relevante. Este se torna significativo com o aumento das universidades privadas a partir de 1969 (as 17 universidades desse ano aumentam para 58 em 1974), e para as oficiais a partir de 1973 (de 35 instituições em 1973 chegaram a 58 em 1974). Nesse período de quinze anos, o número total de universidades se incrementa 3.3 vezes. A partir de 1970, o número de universidades privadas ultrapassa as públicas.

### **Quadro Nº 3: MATRÍCULA E INSTITUIÇÕES (1960-1975)**

Anos	Matrícula			Instituições		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
1960	13639	9374	23013	16	13	29
1965	25359	19044	44403	22	15	37
1970	46618	39942	85560	23	24	47
1975	86089	90009	176098	43	61	104

Fonte: Dados de Ricardo Lucio e Mariana Serrano, *op.cit.*

O número total de alunos matriculados experimenta todos esses anos um crescimento constante: 6.4 vezes no período. De maneira concomitante aumenta o número de alunos por docente, fato que pode indicar desde então uma certa tendência à massificação da universidade.

O comportamento da UN oscila quanto ao período anterior. Perde o predomínio da matrícula total e da matrícula do setor oficial, refletindo tanto a crise como fruto dos conflitos do movimento estudantil, como a tendência geral do período à privatização crescente do ensino superior.

#### **Quadro N° 4: MATRÍCULA DA UN FRENTE AO SETOR PÚBLICO E RELACIONADO À MATRÍCULA TOTAL DO ENSINO SUPERIOR (1960-1975)**

ANO	U. NACIONAL	UN/SETOR PÚBLICO	UN/ TOTAL
1960	6121	49%	27%
1965	9610	38%	22%
1970	15709	34%	18%
1975	24145	28%	14%

Fonte: Dados da matrícula da UN em Carlos Cuartas Nieto, "Mejoramiento de la eficiencia financiera e indicadores de acción y desempeño de la universidad oficial", em *Misión para la Modernización de la Universidad Pública. Estudios de Base*, Bogotá, Editorial Presencia, 1995.

No que se refere às áreas do conhecimento, predominam a arquitetura e as engenharias

(aproximadamente 20%) e as áreas sociais e de direito ( com mais ou menos 20%). Essa situação pode estar ilustrando a ambivalência entre um modelo tradicional de universidade e um de caráter modernizante. A área da educação também se incrementa de maneira notória: de 4 a 17%.

Esta dualidade de modelos também está presente na preferência da matrícula por áreas na UN. Apesar da diferença do predomínio nacional das engenharias, nesta instituição continuam primando as ciências humanas. Adicionalmente, pode-se observar um crescimento nos alunos matriculados nas ciências básicas, a partir de 1970.

#### **Quadro Nº 5: PREFERÊNCIA DE MATRÍCULA UNIVERSIDADE NACIONAL, SEDE BOGOTÁ**

<b>Ano</b>	<b>Medicina</b>	<b>Engenhari</b>	<b>Economia</b>	<b>C. Humana</b>	<b>C. Básicas</b>
1965	829	1122	-	1256	982
1970	1322	1752	-	2428	1748
1975	1708	3366	-	4255	2530

Fonte: Carlos Cuartas Nieto, *op.cit.*

A concentração da matrícula universitária ocorre nas três cidades mais grandes do país: Bogotá, Medellín e Cali. A partir de 1974 começa na zona norte como quarto pólo universitário com Barranquilla, Cartagena e Santa Marta.

Essa primeira etapa expansiva é o cenário dum processo incipiente de massificação, o qual se manifesta de maneira diferente dependendo do setor: no público, a partir das grandes universidades e diversificadas em termos acadêmicos; no privado, com base no número de instituições de menor tamanho e mais homogêneas. São os anos durante os quais a universidade pública perde seu peso relativo frente à privada.

## **A Universidade do desenvolvimento (1964-1968)**

### **Atores, conflitos e reforma**

Durante este período se configuram os atores que protagonizarão as diferentes propostas de modernização universitária. A universidade pública e, fundamentalmente, a UN se converte durante esta época no centro privilegiado de expressão política duma classe média que começa a manifestar o seu descontentamento com a Frente Nacional. O movimento estudantil, através da conformação da União Nacional de Estudantes da Colômbia, UNEC, fundada em 1957 e, com a institucionalização em 1963 da participação estudantil, através da fundação da Federação Universitária Nacional, FUN, atravessa por uma série de conflitos internos que não são outra coisa que o reflexo dos debates ideológicos nacionais. E, o Estado por sua parte, carece duma política definida para o ensino superior, sendo assim entrega a organização, o controle e o uso do orçamento à fusão do Fundo Universitário Nacional, FUN, com a Associação Colombiana de Universidades, ASCUN, que atende, fundamentalmente, os interesses dum grupo de reitores das universidades privadas.

Assim, as propostas concretas de reforma universitária, durante a década dos anos sessenta, são de distintas índoles: do Estado, institucionais e contestatárias. Entretanto, a legislação que se produz nesta época deve ser compreendida dentro dum contexto amplo de conflitos, do qual se desprendem reformas que nem sempre se transformam em medidas concretas.

As propostas provenientes do Estado pretendem induzir transformações num curto e médio prazo. Aparecem em Colômbia durante os anos sessenta, tentando redefinir a articulação entre a universidade, o Estado e a sociedade com o objetivo de propiciar uma mudança a partir dos modelos de modernização, desenvolvimento e planejamento.

As reformas de caráter institucional que surgem são geralmente conflitivas e de difícil implementação. Isso se explica, em grande medida, por que no caso da universidade pública são menores os custos de oportunidade de envolvimento no conflito. Incide nisso o tipo de relações corporativas que protegem a estabilidade dos setores universitários.

E, as protestas de índole contestatária, que geralmente provêm dos movimentos estudantis, pois no caso colombiano raramente provêm dos movimentos dos professores. Comumente, alcança-se uma aglutinação conjuntural ante à identificação de adversários comuns, que se desfaz ao finalizar o conflito pelo peso das dissidências.

### **A Modernização concebida desde o Estado**

Nos anos sessenta, o Estado formula uma série de propostas em torno à modernização da universidade, amparadas nos ditames norteamericanos. Por momentos, exerce o papel de vigilante, e outras vezes, de espectador com respeito à política global.

Gerardo Molina evoca numa minuciosa descrição, o ambiente que se respira em torno à modernização universitária ao estilo estadunidense.

O Ministro da Educação, Jaime Posada, ao regressar da Norteamérica, onde tinha ido para negociar um empréstimo para a Universidade Nacional, dizia em julho de 1962: "Colômbia tem sido escolhida como o país piloto da Aliança para o Progresso... breve chegarão ao país missões do BID que entrevistarão e coordenarão os planos de desenvolvimento da educação primária, secundária e superior. Os empréstimos internacionais destinados ao campo universitário afluíram. Entre 1962 e 1966, o Estado colombiano outorgou garantias por US\$ 22 milhões dirigidos a esse setor, especialmente ao oficial. Com o mesmo objetivo, as Fundações norteamericanas abriam a bolsa, sempre abastecida. Foi então, quando colocaram, na ordem do dia, as visitas das autoridades universitárias do país aos centros correspondentes da potência saxônica. Reitores, decanos, professores e funcionários tomavam, periodicamente, o bordão de peregrinos para ir aos famosos

encontros do Passo (Texas), onde se discutiam e concordavam as pautas para nosso ensino superior, tratava-se da integração das faculdades, da organização por departamentos ou da estrutura administrativa.<sup>32</sup>

Fruto da situação retratada acima, surge o Informe Atcon. Rudolph Atcon é um experto "universitólogo" norteamericano que durante os anos sessenta assessora os processos de reforma em Honduras, Brasil<sup>33</sup>, Chile e Colômbia. Seu modelo de universidade propugna relacionar a educação com o mercado de trabalho, refletindo uma concepção fortemente influenciada pela denominada "teoria do capital humano" ou economia liberal da educação, que se preocupa em encontrar fórmulas para compatibilizar a educação com o desenvolvimento econômico.

Mas, talvez, a maior ênfase de Atcon está posta nos aspectos privatizantes da sua política universitária. O experto afirma, de forma explícita, que um planejamento dirigido à reforma administrativa da universidade

no meu entendimento, tem que implantar um sistema administrativo do tipo empresa privada e não de serviço público. Porque é um fato inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não um estabelecimento público.<sup>34</sup>

Algumas referências reconhecidas para o caso colombiano: sua crítica à proliferação das instituições e a dos feudos aferrados nas faculdades.<sup>35</sup> Entretanto, a maioria dos analistas do período, acusam-lhe de querer eliminar tanto a intervenção do Estado na universidade, como qualquer expressão de participação e agitação estudantil. Atcon, aconselha que dentro das universidades impere a neutralidade política.

---

<sup>32</sup> Gerardo Molina, "Universidad estatal y universidad privada" em Gerardo Molina, et.al., **Universidad oficial...**, op.cit., página 37.

<sup>33</sup> No Brasil, é analisada por José Wellington Germano, **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**, São Paulo, Cortez Editora/Editora da Unicamp, 1993.

<sup>34</sup> Citado em **Ibid.**, página 123.

O contexto herdado da Guerra Fria faz com que o discurso antiimperialista se exacerbe em todos os âmbitos, e na esfera particular da universidade, em contra das concepções como as de Atcon.

Uma tese que aborda, minunciosamente, o movimento estudantil destes anos, ilustra a leitura que tem predominado referente a esta proposta modernizante:

À discussão e implementação do Plano Atcon, correspondia no perfil social aquilo que se conhecia como “a proletarização da classe média”, ou a crise do modelo de ensino superior, submetido à prova da escassez orçamental, o estreitamento do “desenvolvimento” dirigido por padrões estranhos e, a afluência massiva de gente nas universidades.<sup>36</sup>

Para reforçar o Informe Atcon e o seu projeto de modernização, elabora-se o Plano Básico para a universidade, solicitado pela ASCUN-FUN. Essa proposta é fruto da Missão na qual participam dez assessores da Universidade da Califórnia, que financiados pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, AID, permanecem no país entre 1966 e 1967, refletindo sobre as necessidades do ensino superior colombiano e as possíveis medidas para o seu aprimoramento.

A Missão coloca, entre outras coisas, a necessidade de criar uma instância planejadora do nível terciário educativo, com a finalidade primordial de regular a proliferação das universidades e as suas qualidades. Molina na sua análise sobre as universidades pública e privada na Colômbia, menciona a recomendação dos expertos californianos

o sistema de ensino superior que (se) propõe como um programa de Estado deve repousar sobre “a participação por igual das instituições privadas e as oficiais, como corresponde a uma democracia”. O modelo norteamericano, adornado desde antes de tanto prestígio,

---

<sup>35</sup> Ver Gerardo Molina, “Universidad estatal y universidad privada”, em Gerardo Molina, et.al., **Universidad oficial...,op.cit.**

<sup>36</sup> Marco Aurelio Herrera Zgaib, “La educación superior en Colombia y la crisis de la hegemonía ideológica (1961-1982)”, Tesis de grau para optar ao título de Sociólogo de Indesco, Bogotá, 1985.

não podia menos que lhe render uma homenagem à Universidade privada...<sup>37</sup>

Sob a presidência de Carlos Lleras Restrepo (1966-70) é que o modelo da modernização é tomado desde cima e que se estabelece um planejamento geral do Estado com a criação do ICFES (Instituto Colombiano para o Fomento do Ensino Superior), instância encarregada de planejar e executar as políticas educativas. Assim, pois, plasmam-se, parcialmente, as recomendações do mencionado Plano Básico<sup>38</sup>.

Todo o processo que conduziu à elaboração do Plano Básico não se limitou a uma simples discussão de diagnóstico e propostas de organização. A presença da AID, os mecanismos da Aliança para o Progresso, as missões dos Corpos de Paz e diversas fundações norte-americanas (tais como a Kellogs, a Ford e a Rockefeller) fizeram-se presentes nas universidades colombianas, tanto públicas como privadas. Na Universidade Nacional se modernizarão algumas instalações, dotaram-se de laboratórios e construíram-se novos edifícios para biblioteca e faculdades, dentro da cidade universitária... Tudo isso foi complementado com a presença de expertos e com bolsas para formação e especialização no estrangeiro dos docentes nacionais.<sup>39</sup>

Mas a modernização desde o Estado é rechaçada de maneira enfática pelos estudantes que combatem o seu carácter

estrangeirizante e criador de dependência, devido a sua vinculação a entidades econômicas internacionais, pelas suas características profissionalizantes, por um lado, e de despolitização, por outro, pela concepção de desenvolvimento que representava e pela norte-americanização conseguinte das universidades adotadas como centros piloto para aplicação de tal plano<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ver Gerardo Molina, , "Universidad estatal y universidad privada" in Gerardo Molina, et.al., **Universidad oficial...**, op.cit., página 41.

<sup>38</sup> Além disso se definem os outros componentes do setor educativo, sendo a primeira tentativa de organização do sistema da educação superior: ICETEX, SENA, ICCE, Colciencias, Coldeportes, Colcultura, Instituto Caro e Corvo.

<sup>39</sup> Ricardo Lucio e Mariana Serrano, op.cit., páginas 65 e 66.

## O movimento estudantil dos anos sessenta

Durante os últimos ano da década de cinquenta e da década dos sessenta, a participação política do movimento estudantil é crescente e adquire reflexos de legitimidade frente aos partidos políticos e os setores dominantes. A universidade, no geral, e a pública de maneira particular, converte-se num cenário privilegiado para a expressão política, algumas vezes violenta, duma classe média emergente que não tinha espaço para manifestar-se devido ao caráter excluyente do regime político<sup>41</sup>.

O signo predominante da protesta estudantil durante o governo militar de Rojas Pinilla (1953-57) é a repressão sobre as manifestações estudantis. Essa ação foi em certa medida “desculpada” pelos partidos tradicionais, que nesse momento ainda mantinham uma aliança com o governo militar. Depois a luta estudantil contra Rojas Pinilla é apoiada tanto pelos liberais como pelos conservadores. Esse fato é explicado pela ruptura da aliança entre os partidos e o regime militar.

Paradoxamente, nesse preciso momento, as bandeiras estudantis coincidem com as defendidas pelos partidos: liberdade de cátedra e pesquisa, autonomia universitária, oposição ao militarismo e à ditadura, fomento de atividades estudantis distantes dos fins políticos e religiosos. Esses ideais são incorporados pela União Nacional dos Estudantes Colombianos, UNEC, fundada em Bogotá, em 1957.

---

<sup>40</sup> Jaime Rodríguez, "El Estado y la Universidad en conflicto" em Gerardo Molina, et.al., **Universidad oficial...**, op.cit., páginas 74 y 75.

<sup>41</sup> A respeito está o artigo de Francisco Leal, "La participación política de la juventud universitaria como expresión de clase" em Vários, **Juventud y política en Colombia** Bogotá,

Mas as amistosas relações entre o movimento estudantil e os partidos tradicionais duram pouco tempo. Nos primeiros anos da Frente Nacional, o movimento estudantil se fragmenta em vários grupos. Estas divisões obedecem às orientações ideológicas dos movimentos políticos que buscam alguma participação na vida política nacional (partidos liberal e conservador, Movimento Revolucionário Liberal, Partido Comunista, Exército de Liberação Nacional e Exército Popular de Liberação, entre outros).

A primeira ruptura com o Estado se dá em 1959. No ano seguinte, a greve começa a ser utilizada como arma de luta. Os estudantes, cada vez mais divididos pelos movimentos e tendências políticas, exigem a reforma da universidade pública. E, as lutas dos jovens da universidade pública se distanciam cada vez mais das lutas dos estudantes da universidade privada. Estes últimos, com algumas exceções, despolitizar-se-ão e reduzirão, paulatinamente, suas reivindicações ao terreno estritamente acadêmico e intra-universitário.

Na universidade pública se multiplicam os grupos estudantis opostos ao estabelecimento. Sobressai o debate entre duas tendências: aquelas que manejam uma tese gremial, e as que propõem uma tese política. Dito em outros termos, o dilema se marca em torno a se a luta estudantil deve se limitar às reivindicações gremiais de tipo intra-universitário, ou se deve ampliar-se à luta frontal contra o sistema. A década dos anos sessenta está demarcada no espaço universitário pelas diferenças feitas que abarcam algumas vezes a tese gremial e em outras, a tese política.

Por exemplo, é claro que em 1964, prevalece a tese gremial e o movimento logra uma coexistência tolerante com as reformas implantadas pelo reitor Patiño da Universidade Nacional. Ao contrário, 1965 significa a imposição da tese

---

Fescol/SER, 1986, analisado no primeiro capítulo do livro de Ricardo Lucio e Mariana Serrano,

política: o padre Camilo Torres gera um movimento político nacional que estimula uma grande mobilização estudantil. No começo de 1966, ele se une ao grupo guerrilheiro Exército da Liberação Nacional, ELN, e com ele a maioria dos líderes estudantis do seu movimento (das Universidades Nacional e Industrial de Santander, principalmente)<sup>42</sup>.

Desde então, as universidades públicas recebem influência por parte dos grupos simpatizantes da guerrilha. Os anos de 1966, 1967 e 1968 se vêem inundados por comunicados e discursos sobre a estratégia revolucionária. O governo inicia um tratamento repressivo e militar ao conflito universitário. De 1966 até 1971 ocorrem, sem interrupção, uma série de greves estudantis, ocupações militares nas universidades e subseqüentes retornos ao trabalhos acadêmicos. Esses processos se dão de maneira mais acentuada na Universidade Nacional.

Vale a pena mencionar um fato que demonstra a concepção que se constrói desde o Estado sobre a universidade pública. Em 1967, produz-se um evento que será lembrado repetidas vezes pelos acadêmicos e inclusive pelos literatos<sup>43</sup>: o Presidente Carlos Lleras Restrepo, num ato provocador, decide visitar o Laboratório de Pesquisas Universitárias da UN acompanhado de John Rockefeller e é recebido com as tradicionais pedradas pelos estudantes.

Devido a esse conflito, o Presidente ordena, então, a primeira ocupação militar da UN, e justifica a sua medida assim:

Sou inimigo da Universidade que trata de criar os comunistas, a universidade intolerante, contrária às idéias liberais... que eu defendi desde a minha juventude. Defendia a livre discussão de todas as idéias nos claustros... Fui à Faculdade de Direito para defender a cátedra livre... A universidade comunista é outra coisa. A que nos

---

**op.cit..** Aqui se faz uma síntese das suas principais teses.

<sup>42</sup> A respeito da vida de Camilo Torres, vale a pena revisar o livro de Walter Broderick, **Camilo Torres. El cura guerrillero**, Barcelona, Grijalbo, 1979.

<sup>43</sup> R.H. Moreno Durán, "La memoria irreconciliable de los justos" em **Análisis Político**, No. 7, Bogotá, Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais da Universidade Nacional da Colômbia, maio a agosto de 1989, página 81.

querem impor, o que nos tem querido impor os rapazinhos agressivos da FUN... Mas temos o dever de defender a estes jovens contra a tirania do fanatismo.

... Que se estranham porque a força pública penetrou nos campos da cidade universitária através dum ordem minha... Lhes quero dizer que não têm por que estranharem. Ainda que os terrenos da cidade universitária são dum estabelecimento público, assimilaram-se inteiramente a uma propriedade privada, a Constituição autoriza que se pode penetrar em qualquer propriedade privada se aí se refugia gente surpreendida em flagrante delito... Me estranha muito que tenham professores da universidade que acreditam que podem absterrem-se de condenarem aos delinqüentes, e, ao contrário, lamentam-se de que a força pública tenha penetrado na universidade para contê-los...<sup>44</sup>.

Esse tipo de conflitos, a impossibilidade de canalizá-los em espaços políticos ou inclusive intra-universitário e a crescente repressão antiuniversitária que surge, explicam por que nem a tese política, nem a tese gremial se concretam em alternativas viáveis.

A tese política carece de viabilidade devido às condições do país: defende a luta antiimperialista, o modelo socialista e simpatiza, abertamente, com a Revolução Cubana. No fundo, comete o mesmo erro que a proposta modernizante da universidade das elites no poder: se desde a universidade não se pode modernizar o país, muito menos se podem transformar as estruturas vigentes, e menos ainda fazer a revolução.

Por sua vez, a tese gremial parte da existência dum excessiva participação estrangeira no planejamento e no desenvolvimento universitário e se opõe à tecnocratização da universidade. Sustenta-se sobre a base das reivindicações com respeito à participação, ao bem-estar estudantil (saúde, residências estudantis, cafeterias) para uma nova classe média que chega à universidade e que percebe deterioros na qualidade da sua educação quando se compara com os privilégios das universidades privadas. Mas as suas bandeiras, na maioria

---

<sup>44</sup> Palavras de Carlos Lleras pronunciadas em 1970 e citadas por Marco Aurelio Herrera, *op.cit.*, página 79.

das vezes conjunturais, não são sempre respaldadas pela totalidade do movimento e têm carências em termos duma perspectiva alternativa de conjunto. Muito menos contam com o apoio dos docentes que se encontram preocupados com as reivindicações próprias do seu grêmio.

Além disso, a profusão dos grupos políticos de esquerda dificulta os consensos:

Estamos em 1969, e se mantém, acrescentando-se, o enfrentamento entre a implementação da reforma educativa sob o selo da Norteamérica e os estudantes rebeldes; primeiro orientados pelo Partido Comunista, logo pela Frente Unida-ELN; e agora sob a hegemonia da Juventude Patriótica, organismo juvenil construído pelo MOIR, que logrará a maioria na UN, logo os marxistas-leninistas orientados pelo FES, em que predominava o Partido Comunista (ML), fizeram do estudantado um reservatório de quadros para sua tática de guerra popular prolongada, proporcionando combatentes às Juntas Patrióticas, ao Exército Popular de Liberação e aos trabalhadores eminentemente políticos na Frente Popular e Sindical. Abandonaram, assim, a constituição da ampla frente de massas, na qual o estudantado era a única realidade. Sua influência teórica se calibra nas 8 edições da publicação da Frente de Estudos Sociais, que trabalhava nas perspectivas da imedita revolução colombiana.<sup>45</sup>

A geração estudantil dos sessenta produz, então, um *modus vivendi* tolerante algumas vezes, ou buscando espaços de expressão noutros momentos, mas que finalmente, sobrevive na universidade pública sem identificar-se com ela durante a maior parte do tempo.

### **A reforma proposta pela reitoria de Patiño**

A proposta institucional “Universidade para o desenvolvimento” do Reitor José Félix Patiño tem como antecedente a Lei 65 de 1963 cujo espírito fundamental defende a formação dos profissionais e o desenvolvimento das funções de pesquisa e extensão universitárias. Instaura também uma concepção legal de autonomia universitária, no sentido de abrir para a universidade a possibilidade

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, páginas 86 e 87.

de dirigir-se a si mesma, e também, consagra a representação dos estamentos (grupo social integrado por pessoas que têm uma mesma situação jurídica e gozam dos mesmos privilégios) e o movimento estudantil. Além disso, é outorgada à faculdade estabelecer pós-graduações e de criar mecanismos de descentralização.

Entretanto, Gerardo Molina esboça a seguinte retificação a esta norma, pois considera que mesmo que se instaure legalmente a autonomia, esta continua sendo relativa:

A lei 65 de 1963 tratou de reviver os lineamentos de 1935 no que se refere ao regime interno, mas no fundo inflingiu as aspirações de autonomia com um golpe severo, pois deu a entidades estranhas uma representação no organismo supremo, como a cúria e as Academias, que com freqüência fazem valer interesses que entorpecem a marcha do claustro.<sup>46</sup>

Esse estatuto será complementado pelas reformas impulsionadas por Patiño, e que se efetuam entre 1964 e 1968. No seu conjunto buscam a modernização da estrutura acadêmica e administrativa, adotando os parâmetros do modelo de universidade norte-americana proposto pelo Atcon e pelo Plano Básico. Patiño tenta introduzir mudanças na organização disciplinária do trabalho acadêmico e, a partir delas, pretende-se modificar a estrutura napoleônica que caracteriza à universidade colombiana desde o século XIX.

Nas palavras deste reitor, a reforma era concebida assim:

Colômbia se encontra numa etapa de transformação e marcha aceleradamente, com o resto da humanidade, para novas formas de organização social. A universidade tem que se pôr em sintonia com as demandas crescentes que se apresentam e convertem-se numa verdadeira instituição social que signifique um efetivo instrumento de desenvolvimento para o país. Ela deve dar o sustento ideológico e o

---

<sup>46</sup> Gerardo Molina, **Pasado y presente de la autonomía universitaria**, s.f., s.l.

sentido espiritual a este processo de transformação e o impulso vigoroso mediante a provisão dum capital humano capacitado<sup>47</sup>.

Como já se enunciou anteriormente, o informe Atcon vincula a educação ao desenvolvimento econômico de maneira indissolúvel. Essa relação é incorporada no projeto de reforma institucional que aqui se examina.

A proposta se centra na “Integração Acadêmica”<sup>48</sup>, e o desenvolvimento universitário se orienta à busca da consolidação duma universidade participativa e capacitada para estabelecer laços firmes com o desenvolvimento nacional.

A Reforma colocou em marcha uma nova organização acadêmica baseada em : a) a integração das 36 Faculdades existentes num número menor de unidades; b) a extensão dos serviços gerais; c) a nova organização acadêmica que separa a administração das carreiras, (Faculdades) do desenvolvimento científico e de pesquisa (Departamentos, Institutos, Centros).

Por outra parte, tinha-se previsto: a) a implantação dos sistemas flexíveis de organização de recursos; b) diversificação das carreiras; c) criação de novas especialidades orientadas à preparação das carreiras técnicas e sub-profissionais; d) uma classificação dos títulos e certificados acadêmicos que outorgava a Universidade<sup>49</sup>.

Além de reorientar a docência, tenta-se definir com maior precisão o trabalho científico e tecnológico da Universidade. A filosofia desta medida radica na profundização da estrutura por departamentos da Universidade: as velhas faculdades devem converter-se em unidades multiprofissionais. Por isso se enfatiza a fórmula de integração universitária. Assim, em 1965, integram-se as Faculdades de Artes e de Ciências, reorganiza-se a Faculdade de Engenharia e se propõe, sem êxito, a integração da Faculdade de Ciências da Saúde.

---

<sup>47</sup> José Félix Patiño, “Para la Universidad del Desarrollo”, Informe del Rector, Volume I, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, 1966. Aparte deste informe **Revista Universidad Nacional**, nº.23, Bogotá, janeiro-março, 1990.

<sup>48</sup> Uma interpretação interessante desse período de reformas à luz da realidade da Universidade Nacional na década dos oitenta é a proposta pelo Marco Palacios, em **Diagnóstico para una reforma académica y administrativa de la Universidad Nacional de Colombia**, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, novembro de 1985.

<sup>49</sup> *Ibid.*, página 20.

Finalmente, prepara-se a estruturação da Faculdade de Ciências Humanas que se criará em 1966.

A faculdade é o núcleo que segundo Patiño

deve administrar todas as carreiras correspondentes ao seu campo e que portanto tenham entre si certa afinidade. Dentro da programação dos planos de estudo, facilmente se pode chegar a que certas carreiras tenham uma etapa comun nos primeiros anos, o quel permitirá a unificação de alguns cursos para várias carreiras, a possibilidade de reorientação profissional oportuna, com a utilização e aproveitamento dos programas já realizados e, especialmente, a relação interprofissional, desde uma época inicial, entre os estudantes que seguem carreiras afins e que, habitualmente, deverão formar grupos multiprofissionais para a prática profissional<sup>50</sup>.

Interpreta-se o departamento como “a unidade primária” duma faculdade e como o organismo no qual se desenvolvem com toda a amplitude e intensidade a docência e a pesquisa. Assim, os docentes e pesquisadores desenvolvem as suas funções específicas inscritos numa faculdade que os localiza num dos departamentos. Produz-se a separação das carreiras, que passam a depender diretamente das faculdades.

A necessidade de fomentar a pesquisa é justificada por Patiño com a argumentação que é

praticamente inexistente entre nós, constitui um processo e uma atividade de altíssimo valor, tanto para o estudante como para o professor...( )... A pesquisa é a essência mesma da ciência e ela depende mais de atitudes que de materias. A pesquisa é o fator que estabelece e mantém os níveis científicos.

... A pesquisa que Colômbia necessita deve estar orientada à busca de soluções para os nossos próprios e muito peculiares problemas; a pesquisa mais valiosa é o estudo da nossa realidade, a determinação das causas do nosso subdesenvolvimento, a observação e a análise das nossas precárias estatísticas vitais...<sup>51</sup>

Os efeitos da reforma Patiño são parciais; mais acentuados na organização acadêmico-administrativa formal que nas tarefas cotidianas da instituição. Vinte

---

<sup>50</sup> Patiño, *op.cit.*, página 51.

anos depois de ser implantada essa estrutura, Marco Palacios afirma que a universidade do desenvolvimento, tal e como é concebida pela reforma de 1965, não alcança impor-se. E para explicar as suas limitações, esboça uma série de conclusões sobre a chamada integração acadêmica que se abordarão na continuação.

A partir da reforma se desenvolvem dois modelos de universidade: aquele que abarca a herança francesa sustentado pelas faculdades ou escolas (citam-se como exemplos a odontologia, agronomia e direito); e o outro que retomando os parâmetros norteamericanos, sustenta-se na integração dos serviços docentes. Mas em ambos existe uma tendência “feudal” consistente em buscar os desenvolvimentos particularistas, sem ter consideração que a Universidade deve ser um todo coerente e harmonioso<sup>52</sup>.

Por outra parte, a íntima relação que existe entre a carreira e a unidade acadêmica não desaparece com a estruturação a partir das faculdades, departamentos e seções. Muito menos se alcança a integração dos estudantes através dos cursos chamados básicos, pois o planejamento do serviço docente por carreira obstaculiza a conformação heterogênea dos cursos.

A propósito da criação das condições para o desenvolvimento da pós-graduação e a pesquisa científica nos anos sessenta, afirma-se que

apesar de mencionar-se a intenção de adaptar ao meio colombiano o modelo norteamericano, isso somente ocorreu em aparência, sob os rótulos de departamentos inscritos numa faculdade. Na realidade, o que resultou foi uma mistura imperfeita na qual continuava imperando o velho esquema das profissionais independentes, que se esforçavam por manterem seus privilégios e espaços no meio universitário, isoladas umas das outras<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, página 50.

<sup>52</sup> Marco Palacios, *Diagnóstico...*, *op.cit.*, página 31.

<sup>53</sup> Gabriel Restrepo, "Contexto, función y propuesta de los doctorados", em Jorge Hernán Cárdenas (editor), *Doctorados. Reflexión para la formulación de políticas en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia - CIID, Tercer Mundo, 1991.

Então, poder-se-ia dizer que tanto a estrutura por departamentos como a integração acadêmica se chocam contra o peso das faculdades e dos grêmios profissionais. Nesse sentido, a transação mais clara que realiza o projeto de Patiño resulta na acentuação dos feudos das unidades acadêmicas da universidade, que ainda hoje em dia está presente. Além de que as universidades públicas Nacional, Antioquia, Industrial de Santander e Valle, no setor privado a Universidades de Los Andes, iniciam também uma série de transformações institucionais que contestam as propostas de modernização desde cima como a de Atcon e do Plano Básico. Mas, enquanto essa influência avança com menores resistências nas universidades privadas de elite, o setor público enfrenta a oposição dos estudantes e professores com um aspecto político nacionalista e contestatário que perdura em todo o país até os anos oitenta.

A radicalização política, a desordem do Estado com respeito à universidade pública e à expansão crescente das universidades privadas são fatores que somados conduzem a um inevitável desgaste do sistema de educação superior. Este entra nos anos setenta numa segunda fase expansiva tanto ou mais conflitiva que a anterior.

## **O retorno ao cogoverno universitário**

### **Antecedentes do movimento**

O golpe aplicado pelo Carlos Lleras Restrepo contra a FUN e o passo à clandestinidade dos seus principais dirigentes geram na maioria dos estudantes da Universidade Nacional uma posição de rechaço à organização gremial. Por isso, não existe ambiente para sentar as bases dum ente representativo dos seus interesses. Essa característica é singular da UN, pois este tipo de organização frutifica nas universidades como a de Nariño, a Industrial de

Santander, a da Antioquia e a de Valle. Na Nacional, o ativismo estudantil se nutre mais dos discursos políticos que deixam de lado a problemática interna.

É um discurso político em que a Universidade não conta. Portanto, não se planejam reivindicações próprias, não se busca compactar a coletividade estudantil.<sup>54</sup>

Entretanto, os primeiros brotes de transformação na atitude estudantil descrita consideram-se como antecedentes do movimento do cogoverno e expressam-se na proposta de reforma ao programa acadêmico do Departamento de Sociologia (1969). Esse projeto é abandeirado pelo Professor Darío Mesa e pretende levantar uma crítica à corrente defendida pelo Professor Orlando Faís Borda, qualificada de excessivamente empirista e proclive aos preceitos impostos pela Fundação Ford. O Professor Mesa encontra eco para esse debate entre os estudantes que apoiam os princípios da soberania nacional e da universidade como trincheira cultural frente à realidade internacional.

A partir deste movimento,

começam as discussões massivas da reforma nas que se envolvem os estudantes de maneira fundamental. No Trabalho Social, na Psicologia, na Antropologia e posteriormente, na Economia. E, chegam a outras faculdades como Agronomia que discutiu o seu plano acadêmico e que antes de 1971 já tinha uma reforma de carreira<sup>55</sup>.

A maioria das propostas contidas nessas reformas pretende constituir-se numa crítica à Reforma Patiño da “Universidade para o Desenvolvimento”. Como resultado dos brotes da mudança, surge o Movimento dos Claustros de alguns professores e, paralelamente, aparecem os Comitês de Base dos estudantes. Eles pretendem escutar e registrar os problemas dos departamentos e faculdades, ou seja, as inquietudes do tipo gremial. Em 1971, consegue-se a aglutinação numa assembléia geral de 22 Comitês de Base até então dispersos e desarticulados. Será a assembléia que, posteriormente, estabelecerá a

---

<sup>54</sup> Entrevista a Uriel Ramírez, membro principal do Cogoverno na representação dos estudantes, Bogotá, 1999.

<sup>55</sup> Idem.

negociação com o governo para desembocar na expedição do decreto do cogoverno.

Um estudioso do conflito universitário assegura que todo o sistema educativo entra em choque:

...Evidência-se:

- A posição política dos professores e o enfrentamento ideológico com o Estado;
- por primeira vez entram em conflito os professores universitários através dos claustros dos Professores das universidades oficiais. Estabelecem uma crítica radical à concepção e às políticas educativas do governo e propõem a alternativa de reforma da universidade;
- as autoridades acadêmicas de algumas universidades, especialmente da Nacional, enfrentam-se com o governo;
- os universitários do país, além das suas manifestações políticas, reivindicam a participação estudantil na reestruturação e no governo da universidade e, a democratização da mesma. Nesse sentido, apresentam o “programa mínimo dos estudantes colombianos”<sup>56</sup>.

Assim, depois duma etapa ideologicamente refratária à impulsão das reformas universitárias que não tivessem relação com a transformação direta das estruturas sociais e políticas, os estudantes levantam, em 1971, a bandeira do cogoverno dos professores e estudantes.

### **O efêmero projeto**

Os limites do Estado impostos à autonomia, com a designação da rama executiva dos reitores das universidades públicas, tornam atrativa a reivindicação clássica do autogoverno universitário proposta no Movimento de Córdoba. Entretanto, a proposta não está entre as mais radicais da América Latina<sup>57</sup>. Distante de identificar a instituição universitária como uma pequena

---

<sup>56</sup> Jaime Rodríguez, *op.cit.*, página 78.

<sup>57</sup> Os anos sessenta foram o cenário dos movimentos estudantis e das reformas universitárias de transcendência nacional e política em vários países da América Latina. Experiências como a

república, na qual era válida a consigna dum voto por universitário, o discurso estudantil mantém sempre uma imagem estamental (grupo social integrado por pessoas que têm uma mesma situação jurídica e desfrutam dos mesmos privilégios) da instituição. A fórmula moderada que se negocia com o Ministro da Educação reconhece, por exemplo, a hierarquia dos decanos para a integração do novo organismo de governo paritariamente com estudantes e professores.

Alguns detalhes do processo se resenham a seguir. Em março de 1971, depois da culminância do Encontro de Palmira, O Programa Mínimo, aprovado pelas 29 universidades e votado negativamente pela Grande Colômbia, é divulgado. Quatro grandes temas são enfatizados: o governo da universidade e a participação nele mesmo; o financiamento; a educação pública e a pesquisa. É negociada com o Ministro de Educação Luis Carlos Galán uma fórmula de cogoverno na qual participam quatro decanos, dois ex-alunos, dois estudantes e dois professores. A nomeação do reitor continua sendo por decreto, mas eleito a partir duma proposta do Conselho Superior Universitário, o qual sugere um único nome ao Presidente Misael Pastrana: o Professor Jorge Arias De Greiff. E, o Presidente o aceita.

1. Sobre o governo da universidade pedem:
  - A abolição dos conselhos superiores universitários e a criação dos órgãos provisionais do governo, nos quais estão representados principalmente os estudantes e professores;
  - estabelecimento do sistema de eleição democrática das autoridades universitárias;
  - regulamentação nacional e democrática do poder nas universidades públicas e privadas;
2. Com respeito ao financiamento universitário insistem em que:
  - Entrega-se à Universidade Nacional 15% do total do orçamento da educação como tinha sido estabelecido e que o governo pagasse as dívidas das demais universidades do país;
  - congelamento das matrículas e pensões em toda a educação média e superior do país;

---

mexicana (UNAM) e inclusive a brasileira (várias instituições), demonstram ser mais agressivas que esta efêmera tentativa colombiana.

- fosse estudado o orçamento-benefício de capitais estrangeiros na educação;
- 3. Pesquisa:
  - A pesquisa científica deve ser financiada pela nação e planejada pelos pesquisadores colombianos;
  - todos os contratos celebrados pelas universidades e faculdades com entidades estrangeiras deveriam ser revisados<sup>58</sup>.

Insistem também na necessidade de criarem-se agrupações gremiais e reivindicam uma “universidade antiburguesa e anticolonial”, financiada pelo Estado e com pleno exercício do princípio da autonomia.

Nos primeiros Conselhos presididos pelo cogoverno, adotam-se decisões do seguinte talante: reintegrar a todos os estudantes que estavam suspensos das suas atividades acadêmicas, fosse pelo ativismo estudantil ou por razões de outra índole; e denunciar, criticar a intervenção do BID sobre a autonomia institucional, pois a Universidade deve um série de recursos a essa entidade internacional.

Além disso, é ilustrador colocar algumas impressões dos setores políticos presentes nesse momento na instituição. Como justificação do Programa Mínimo, o líder do Movimento Obrero Independente Revolucionário (MOIR) Marcelo Torres disse que:

Entendemos que enquanto não seja destruída a estrutura do Estado por uma via revolucionária, senhores reitores, o poder oligárquico pró-imperialista existente... não transformará a universidade. Entretanto... nós entendemos que é nosso dever adiantar uma luta por reformas democráticas ou mudanças que ainda que não sejam substanciais e definitivas planejem pelo menos a posição dos estudantes neste problema<sup>59</sup>.

A interpretação sobre o cogoverno de 1971 adota a posição da JUPA, que é a seguinte:

1. O cogoverno oponeu-se publicamente, inclusive na publicidade paga na imprensa, à reforma educativa de Pastrana e exigiu a

<sup>58</sup> *Ibid.*, página 86.

<sup>59</sup> Citado em Marco Aurelio Herrera, *op.cit.*, página 90.

- participação dos estudantes e dos professores na sua elaboração...
2. O cogoverno denunciou publicamente a política do governo com o magistério, respaldando-lhe e convidando-o para a paralisação de abril de 1972...
  3. O cogoverno exigiu um orçamento de 630 milhões de pesos para a universidade...
  4. O cogoverno denunciou a política das agências do imperialismo e suspendeu o pagamento da dívida ao BID...
  5. O cogoverno reintegrou os estudantes e professores imediatamente...
  6. O cogoverno aumentou o orçamento para o bem-estar e reabriu a cafeteria...
  7. O cogoverno pugnou pela conformação dos organismos similares a todo nível e porque os estudantes e professores definiram a política acadêmica, de pesquisa e docente da universidade...<sup>60</sup>.

Uriel Ramírez, membro do cogoverno, afirma que os participantes do mesmo desconheciam as monobras internas da Universidade Nacional, enfrentado problemas de corrupção sem ter os elementos suficientes para abordá-los. Essa situação de desconhecimento, acrescentada ao desprestígio dos Comitês de Base, converteram-se nos motivos pelos quais as posições de extrema retornassem a ganhar terreno.

Assim, uma conjunção dos elementos negativos termina com a experiência efêmera do cogoverno na Universidade Nacional. A incompreensão do processo por parte dos grupos estudantis mais beligerantes ataca a talante reformista, a ausência de apoios externos decisivos para que funcionasse o novo organismo de direção universitária e, a rigidez do governo conservador de Pastrana Borrero, que não duvida em reverter as concessões negociadas com um movimento estudantil tombado nas ruas, fechando a etapa da reforma democrática das estruturas internas na condução universitária.

O governo acabou com o cogoverno porque a Universidade não funcionava. Greves, apedrejamentos, paralisações parciais, greve do trabalhadores. Os trabalhadores nunca fizeram tantos movimentos

---

<sup>60</sup>José Fernando Ocampo, **Reforma Universitaria 1960-1980. Para una educación discriminatoria y antidemocrática**, Bogotá, CINEP, Serie Controversia, nº 79, 1979, página 71.

como quando estava em vigência o cogoverno... O reitor Arias é destituído porque se nega modificar a sua posição frente ao orçamento da Universidade. A discussão não era sobre o valor, mas sim, sobre quem o definia: se o Conselho Superior Universitário como máxima autoridade ou o governo nacional, a dedo, desde cima. Arias defendia a definição por parte da Universidade, e isso o conduz a sua destituição <sup>61</sup>.

Vale a pena mencionar que

muitos que estavam separados por desavenças prévias, conseguem unir-se frente à identificação dum adversário comum- como diversos grupos de estudantes e professores- uma vez finalizado o conflito, ou ainda em cursos, retornam às suas velhas dissidências...

...em 1971,... iniciou-se uma etapa na qual o movimento estudantil repleto dum vanguardismo triunfalista e, sem avaliar corretamente a conjuntura e a correlação das forças, lançou-se a uma confrontação total contra o Estado, cujas seqüelas foram uma nova tomada de iniciativa da parte do Governo, expulsões de estudantes e professores, e a tentativa de retroceder a Universidade à velha ordem perdida<sup>62</sup>.

Através do mesmo decreto que destitui a Jorge Arias De Greiff, é nomeado Luis Duque Gómez. Com ele retorna o esquema dos "reitores-policiais" à Universidade Nacional. Seu período reitoral se caracteriza pela excessiva concentração de poder na sua figura, crescentes militarização e repressão da instituição e pelas sucessivas expulsões dos estudantes. Em 1974, com a presidência liberal de Alfonso López Michelsen, muda a reitoria da Universidade. Luis Carlos Pérez é nomeado e com ele ascende o setor marxista ao governo universitário. Sua gestão, entretanto, é mal interpretada e não consegue consensos internos.

Esse processo conflitivo repercute diretamente sobre todo o setor das universidades do Estado que perde o seu predomínio quantitativo no interior do sistema (ver quadro N° 4), desprestigiando-se frente às elites tradicionais e

---

<sup>61</sup> Entrevista citada a Uriel Ramírez.

<sup>62</sup> Américo Calero Llanes, **La otra universidad**, Cali, Editorial CECAN, 1991, páginas 104 e 164.

modernas que pouco a pouco encontram espaços para a sua reprodução nas universidades privadas.

Os setenta representam a desavença total dos interesses dos setores público e privado das universidades. Os primeiros sofrem a crise da universidade do Estado e reproduzem as lutas dos grupos guerrilheiros que operam nacionalmente. Os segundos se colocam à margem, por completo, das protestas estudantis. Os governos desses anos (indistintamente da sua filiação liberal ou conservadora) deram um tratamento de alteração da ordem pública às protestas estudantis das universidades do Estado.

## **O retorno à normalização institucional (Reitoria de Marco Palacios 1984-1988)**

### **A natureza do conflito da Universidade Nacional**

Entre 1975 e 1984, o conflito político e ideológico entre a Universidade Nacional e o Estado termina por transformar-se num conflito endêmico de natureza essencialmente intra-universitária.

O que ocorre na Universidade, depois da queda da reitoria de Luis Carlos Pérez, é consequência direta do período analisado anteriormente. Em primeiro lugar, desmantelam-se as organizações dos professores e estudantes, rompendo os canais de interlocução dos dirigentes com a comunidade universitária, especialmente com os Claustros dos Professores e o Sindicato. Em segundo termo, agudizam-se as tensões devido à expansão da matrícula que não tem adequações institucionais. Fruto desses dois elementos, os grupos radicais com menor audiência adotam para si a voz dos conflitos. A guerrilha<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Os grupos guerrilheiros que aparecem durante a década dos anos sessenta (FARC, ELN, EPL), e na década dos anos setenta (M-19), entre outros, impactam desde então a dinâmica

atua para si mesma, mas os conflitos externos regionais e cívicos repercutem na vida interna Nacional. O caráter da instituição muda: adquire cada vez mais um perfil capitalino fazendo a um lado sua representação regional e, a sua imagem negativa é crescente frente à sociedade.

As notícias cotidianas sobre o que sucede dentro do câmpus,- assaltos a mão armada, corrupção no manejo das cefeterias, tráfico de narcóticos e de armas, caos nas residências universitárias-, transparecem uma progressiva situação de ingovernabilidade institucional. Desde a metade dos anos setenta, as administrações universitárias sucedem uma a outra sem controlar os fatores que deterioram a vida acadêmica. A violência isolada mas constante dos grupos estudantis radicalizados que enfrentam a polícia sem convocatórias massivas à protesta, nem justificações explícitas argumentadas da sua parte, gera toda sorte de desgostos e tensões na classe dirigente e na opinião pública.

Essa transformação se vê mais claramente se for analisada a maneira como têm evoluicionado os estilos de confrontação entre os estudantes e o estabelecimento. O setor público do ensino superior sofre a crise da universidade do Estado e reproduz as lutas dos grupos guerrilheiros que operam no país. O setor privado, por sua vez, coloca-se à margem, quase por completo, das protestas estudantis. Os governos desses anos (indistintamente da sua filiação liberal ou conservadora) dão um tratamento de problema de ordem pública às protestas estudantis das universidades públicas, que se expressam geralmente em apedrejamentos e queimadas dos ônibus, gerando fechamentos contínuos das universidades como a Nacional, Valle, Antioquia e Industrial de Santander, entre outras.

No caso da Universidade Nacional de Bogotá, a mobilização dos estudantes de finais dos setenta e princípios da década passada, é uma protesta do tipo

---

política, social e econômica nacional. Nessa medida, seus projetos políticos e bandeiras ideológicas também permeiam a universidade colombiana e sobretudo, o setor público com a Nacional à cabeça.

massivo que persegue objetivos políticos. Alguns setores acreditam na luta armada como alternativa e protestam pelas vias dos serviços públicos, acontecimentos políticos de caráter nacional e internacional. Nos anos de 1983 e 1984, os apedrejamentos (“*tropeles*” na linguagem estudantil) e os fechamentos se produzem na sua maioria contra o fechamento das residências estudantis e cafeterias, ou seja, pela redução dos serviços de bem-estar universitário.

Chega-se inclusive à violência particular pelo controle de territórios específicos entre grupos de delinqüentes e de guerrilheiros que se amparam na extraterritorialidade da cidade universitária para realizarem compra e vendas de armas e de drogas. Nesses momentos, a imagem pública da universidade chega ao seu ponto mais baixo.

Depois dum prolongado fechamento de nove meses, durante 1984, a universidade assimila o clima do processo de paz que inicia Belisario Betacur (1982-1986) com o movimento guerrilheiro agrupado na Coordenadoria Guerrilheira Simón Bolívar. A aceitação das conversações e da possível desmobilização das organizações insurgentes como o M-19, o Exército Popular de Libertação, o Partido Revolucionário dos Trabalhadores e o Movimento Armado Quintín Lame, restam fundamento às bandeiras da violência revolucionária na universidade.

Mesmo que se possa conjecturar que o quadro de desordem institucional repercute negativamente na qualidade da educação e na eficiência administrativa, o impacto real é um problema ainda não avaliado. Apesar disso, o trabalho nas aulas e nos centros de pesquisa transcorrem de maneira inercial nas áreas mais débeis e, vigorosamente naqueles campos disciplinares com as comunidades científicas e acadêmicas mais consolidadas. É assim como se observa a presença da pesquisa no nível nacional:

a Universidade Nacional concentra 30% do total de pesquisa que se realiza no país... entre os 124 programas de pós-graduação atuais, 5

são de doutorado em ciências físicas, química, matemática, engenharia e filosofia (recentemente foi aprovado o de história), abarcando assim 28% da oferta desse nível no país<sup>64</sup>.

De maneira igual, a Universidade Nacional tem níveis altos de qualificação do seu corpo acadêmico, e um processo de diferenciação nos níveis acadêmicos que começa nos anos setenta com as pós-graduações no nível de mestrado e, na década dos oitenta, com vários programas de doutorado na área das ciências básicas.

Frente aos círculos da elite política e empresarial, o processo de complexidade do trabalho acadêmico na Universidade Nacional, - que é o resultado acumulativo de muitos anos de esforço colegiado e de tradição institucional -, é menos evidente que a imagem caótica que irradiam os seus problemas cotidianos. Diante da opinião pública, a Universidade Nacional aparece não somente como um centro educativo que gasta irresponsavelmente os recursos públicos, mas sim, como uma instituição incapaz de conter-se a si mesma e de dar solução aos seus conflitos.

### **Para o resgate da autonomia interna**

Um incidente de ordem público que se conclui com a morte de vários estudantes e com a renúncia do reitor Fernando Sánchez Torres, põe fim, em 1984, a uma década de ingovernabilidade e de desgaste institucional na Universidade Nacional da Colômbia. O presidente conservador Belisario Betancur (1982-1986) designa o cargo de reitor a Marco Palacio Rozo<sup>65</sup>, um intelectual que no momento carecia de vínculos orgânicos com os grupos políticos, burocráticos ou profissionais, que por diferentes mecanismos de

---

<sup>64</sup> Universidade Nacional da Colômbia, Oficina de Planejamento, "Plan de Desarrollo 1995-1998", Bogotá, novembro de 1994, página 15.

<sup>65</sup> Entrevista feita a Marco Palacios, em Bogotá, em 1995.

pressão conseguem incidir na condução da instituição, condicionando assim o comportamento dos reitores.

A gestão de Palacios se ocupa, fundamentalmente, da reconstrução para fora e para dentro dos consensos mínimos para que a instituição retorne à “normalidade”. Com um discurso de “realismo crítico”, lança fortes interpelações a todos os setores sociais que duma ou doutra maneira têm responsabilidades pelo que sucede no centro educativo do país. Ao mesmo tempo que reivindica o papel da Universidade Nacional e as suas fortalezas internas, reclama contra o manto de prejuízos em que se oculta o desdém dos que atacam a universidade pública.

Para fora da instituição, Palacios constrói o consenso necessário para desenvolver a sua gestão através de dois fatores: o respaldo incondicional do Presidente Betancur e, uma enorme segurança para discutir as prevenções que a imprensa manifesta devido à sua procedência marxista, próxima a do ELN e da FUN. Para alguns setores, não deixa de ser estranho que precisamente num momento em que se iniciam os processos de diálogo com a insurgência, é nomeado ao mando da Universidade Nacional um intelectual que em algum momento da sua vida tinha visto com simpatia a luta armada. Entretanto, quando o estabelecimento conhece o talante das medidas que o novo reitor é capaz de adotar, cessam as críticas e chovem os elogios.

Para dentro da Universidade, Palacios demonstra habilidades para se mover nas redes informais do poder universitário, em especial daqueles que articulam lealdades políticas e grupais entre os estudantes e os professores. Nesse processo, primam os critérios de seletividade. Privilegia-se a conversa com os grupos guerrilheiros e com alguns grupos políticos da esquerda legal com influência, aproveitando a conjuntura dos processos de diálogo e reconciliação, com o objetivo de lograr a renúncia de práticas de extraterritorialidade para o cumprimento dos fins particulares das organizações subversivas. Noutras

palavras, trata-se de resgatar a “autonomia interna”. Ao neutralizar e lograr um consentimento ativo, esses grupos ficam debilitados.

Não se oculta, muito menos, a responsabilidade dos atores internos no desmantelamento da Universidade e, dos setores organizados desde o sindicato, os grupos políticos, as colônias regionais até os usuários das residências e cafeterias<sup>66</sup>, que confundem os planos da autonomia da universidade pública com a defesa dos seus próprios e imediatos interesses corporativos. O pior ainda, é quando os autores se vêem debilitados e cedem terreno a quem propõem o uso da extraterritorialidade para toda a sorte de intercâmbios, menos claro fica o intercâmbio próprio da academia.

Com a interrupção das atividades acadêmicas da Universidades, adotam-se medidas radicais como o fechamento definitivo das residências estudantis e do serviço da cafeteria central, que bem poderiam reverter-se contra a administração central ou detonar num movimento de protesta articulado em torno das reivindicações historicamente validadas na política tradicional e moderna do “bem-estar estudantil”. Ao entender-se que qualquer decisão deve ser resolvida nos termos da sua legitimidade interna, a férrea equipe que rodeia a reitoria sabe combinar as decisões drásticas e impopulares com ações eficazes com tendências a ressarcir, parcialmente, os direitos outorgados. O empréstimo-bolsa para os estudantes, por exemplo, que é posto em marcha logo quando se anuncia o fechamento das residências, tem uma supervisão constante para evitarem-se os conflitos por irregularidades administrativas, atrasos nos pagamentos, entre outros obstáculos.

Basicamente o que eu disse foi que na UN não se podia ter residências nem cafeteria, que podia entrar a força pública, porque a Universidade faz parte da soberania nacional e do território nacional.

---

<sup>66</sup> As residências estudantis e a cafeteria da Universidade Nacional, Sede Bogotá, são os emblemas do bem-estar universitário para os estudantes. Além de constituírem símbolos espaciais para várias gerações de estudantes da província que viviam no Câmpus e praticamente não se relacionavam com a cidade. Por essa razão, convertem-se na bandeira da sua luta, até o fechamento definitivo durante o período de Marco Palacios.

... nós inventamos este esquema de substituir residências e cafeterias pelos empréstimos-bolsa, o qual foi um esquema muito audaz, porque realmente cubria mais gente das que moravam nas residências da universidade e dava melhores benefícios e individualizava as responsabilidades dos estudantes...

A Vice-reitoria do Bem-estar universitário foi criada para dirigir estas políticas e para mostrar que sim tinha uma administração eficiente...

67

Como se mostra no único trabalho que existe sobre o período e, que ratificam constantemente as entrevistas feitas a professores e dirigentes universitários, Palacios impõe um estilo autoritário e personalista, mas com um alto conteúdo acadêmico<sup>68</sup>.

Com a comunidade não se negocia. O respaldo explícito à gestão de Palacios que se vai articulando responde à aplicação duma política em doses de “*garrotes y zanahoria*” ( pau de madeira grosso e forte e cenouras), que tem a inteligência de diferenciar muito bem a quem os dirige e com que tipo de atitude, sem equivocar nem as doses e nem os atores.

Assim, articulam-se os consensos não necessariamente participativos, nem democráticos. Palacios entende que a sua linguagem deve ser direta, contundente e que deve dar a cara às assembléias onde nem sempre esteve seguro de sair-se bem livrado. Compreende também, que existe um grupo de estudantes de Bogotá que não se sente representado pelos vozeiros das residências e da cafeteria, centros muito importantes quando a matrícula tinha outra composição. A esse grupo se oferecem as bolsas. Encontra respaldo, assim mesmo, entre o setor de professores que desejam um maior reconhecimento do seu trabalho e que exigem melhores condições para trabalharem: incentivos à pesquisa, publicações, emissora e sobretudo um tono severo para fora.

---

<sup>67</sup> Entrevista feita a Marco Palacios, em Bogotá, a 28 de novembro de 1996. **Op.cit.**

<sup>68</sup> A respeito dos modelos reitorais de Marco Palacios e Antanas Mockus, sugere-se consultar o documento de William Ramírez Tobón, Jaime Zuluaga e Mariana Serrano, **Frente al Conflicto:**

Nas assembléias setoriais programadas pela reitoria, Palacios chama a atenção sobre a necessidade da restituição da imagem social e da importância política da Universidade. Compara o volume das publicações com os parâmetros internacionais para situar nas suas exatas dimensões a condição da sua produção científica. Critica o assistencialismo contemporizador com os estudantes e questiona a concepção limitada da autonomia geográfica como um empobrecimento do conceito de autonomia universitária. Não existe, entretanto, uma convocatória à reforma universitária para a qual se requer a participação dos professores e estudantes, nem se planejam propostas institucionais de transformação setorial na ordem do governo, na academia e na administração.

Defeitos que um deve ter para ser reitor: ser um pouco mandão, um pouco autoritário, de distintas maneiras esta Universidade estava armada para minha surpresa na função de senhor Reitor... me aproximei muito aos estudantes, ganhei muitos inimigos... fui muito pouco diplomático...de imediato sim se necessita dum sentido mais conciliador com todos os interesses...<sup>69</sup>

Palacios defende a função social da universidade do Estado e propõe que as classes médias urbanas e as elites sociais têm mitificado a universidade como paradigma do progresso social; até faz uns anos, frente aos distúrbios na pública, glorificavam a privada, sem benefício de inventário. Quem subscreveu essas opiniões, hoje está no limbo<sup>70</sup>.

Entretanto, também é consciente duma série de problemas que padece a universidade pública e, por extensão a Universidade Nacional. Por uma parte, a ineficiência se expressa na baixa capacidade de retenção do sistema: "há faculdades de universidades públicas que expulsam por motivos acadêmicos

---

**Modelos de Dirección y Participación en la Universidad Nacional**, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, **Serie Forma Universitaria Nº1**, 1993.

<sup>69</sup> Entrevista feita a Marco Palacios, *op. cit.*

<sup>70</sup> Marco Palacios, "Estrategias para la educación superior año 2000. Contribuciones a un debate público", em **Revista del ICFES**, Vol.1,nº1, Bogotá, ICFES, maio-agosto de 1990.

cerca de 85% dos estudantes”.<sup>71</sup> Essa tendência se vê reforçada porque a oferta de carreiras se regula nas universidades públicas por mecanismos rotineiros. Além de que o país carece duma formação moderna dos seus docentes e do trabalho de pesquisa na maioria das instituições. Palacios reconhece também o fato de que em alguns períodos tem ocorrido politização na nomeação das autoridades educativas, particularmente das universidades públicas da província, o qual agrava os problemas de gestão<sup>72</sup>.

Paralelamente à normalização institucional, geram-se políticas de reativação acadêmica que elevam o prestígio da universidade e criam as condições para que o setor acadêmico alcance uma maior intervenção na vida interna. As seguintes afirmações ilustram a posição de Palacios referente a isso:

... os regimes que privilegiam a estabilidade frente ao rendimento e à qualidade têm conduzido a uma preocupante imobilização acadêmica e a não renovação do corpo docente. Daí também surge a necessidade de estabelecer-se um Estatuto Professoral unificado, nas instituições públicas, cujas pautas básicas sejam aplicáveis às privadas.

...a relação entre o desenvolvimento tecnológico e a investigação, de um lado, e o desenvolvimento sócio-econômico, de outro, não é lineal nem automática. Um programa cujo objetivo específico seja a superação do atraso, não pode prescindir da pesquisa científica nem do desenvolvimento na formação dos recursos humanos altamente capacitados, sem isso seria absurdo, por exemplo, planejar e organizar a economia para obter melhores níveis de vida e bem-estar<sup>73</sup>.

Em repetidas ocasiões, Palacios utiliza a metáfora do pai autoritário e o filho rebelde mas necessitado, nas suas fibras mais íntimas, de ser orientado por uma mão firme, para explicar o talante das suas medidas com respeito à Universidade. Logra edificar um conteúdo acadêmico que, ainda que não chegue a caracterizar-se como reforma, permite-lhe construir seus vínculos com a comunidade.

---

<sup>71</sup> Entrevista citada a Marco Palacios.

<sup>72</sup> *Ibid.*, página 15.

<sup>73</sup> *Ibid.*, página 17.

Em resumo podia dizer-se, fazendo-se uma análise muito geral da gestão de Palacios, que a Universidade Nacional inicia um processo de normalização interna, sem a qual dificilmente tivesse sido possível a reforma universitária empreendida por Antanas Mockus, em 1990.

## **Novas propostas de reforma acadêmica (Reitorias de Ricardo Mosquera 1988-1990 e Antanas Mockus 1991-1993).**

### **O período de Ricardo Mosquera Mesa (1988-1990)**

Depois da etapa da modernização institucional impulsionada por José Félix Patiño, a necessidade duma reforma no plano do acadêmico volta a ser planejada na reitoria de Ricardo Mosquera Mesa (1988-1990), quando os planejamentos propositivos formulados nesse sentido devem concentrar esforços para manter os níveis de legitimidade e governabilidade internos alcançados pelo seu antecessor. O Conselho Acadêmico aprova os critérios gerais para a reorganização dos programas de graduação. Sempre sob a orientação do Vice-reitor acadêmico Antanas Mockus Sivickas, inspirador do componente pedagógico e curricular que estruturaria o trabalho de transformação acadêmica nas faculdades e departamentos da universidade. Esse processo tem desenvolvimentos desiguais, dependendo dos âmbitos do trabalho científico e dos equilíbrios políticos institucionais nas distintas faculdades.

Para justificar o seu propósito, remete-se à reforma Patiño. Reconhece nela uma clara definição da missão da universidade, na qual se pensa de maneira global a instituição e gestam-se processos de mudança, caracterizados pelo aumento (qualitativo e quantitativo) dos estudantes e dos professores, o aumento das carreiras, das especialidades e das pós-graduações e, a motivação crescente à pesquisa e à extensão universitária.

Porém, o objetivo fundamental de converter a pesquisa no centro da universidade para vinculá-la à vida econômica da nação, segundo a sua opinião, não se tem conseguido. Explica o processo inacabado a partir de que não existe uma articulação com as estratégias de desenvolvimento nacional no sentido de assumir com compromisso a relação entre a ciência e a força produtiva.

Mosquera coloca que se faz necessário, então, gerar uma reflexão sobre as estruturas que obstaculizam o desenvolvimento científico, tecnológico e o processo de pesquisa e o produtivo. Deve-se superar o conceito de desenvolvimento econômico e de progresso científico como simples variáveis e, entendê-los desde o meio cultural, econômico e social.

Consolidar a UN como vanguarda da pesquisa, implica o impulso dum programa que motive e integre as iniciativas dos pesquisadores, estar de mãos dadas com a modernização administrativa e financeira, permitindo a agilidade dessas propostas. Implica também, o crescimento das pós-graduações e o impulso dos doutorados que facilite, por um lado, o fortalecimento da pesquisa e, por outro, dinamize o modelo de docência (professor-pesquisador)<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> As posições de Mosquera sobre a reforma Patiño e a pesquisa foram extraídas do artigo "Lineamientos para fundir la investigación con la vida económica de la nación. La academia del futuro", em **Carta Universitaria**, Nº 32, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, agosto de 1990.

Frente à sua proposta de reforma acadêmica, Mosquera pretende alcançar três objetivos: primeiro, fortalecer programas acadêmicos que estejam de acordo com as necessidades estratégicas do país; segundo, consolidar uma formação flexível que permita aos estudantes desenvolverem um trabalho autônomo e, por último, conservar e incrementar a liderança na pesquisa da Universidade Nacional dentro do recém constituído Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia.

Uma das medidas concretas que se adotam é a criação de comitês de área dentro da Universidade, cuja função principal é “pesquisar a pesquisa”. Esses comitês são de caráter permanente e devem assessorar e pesquisar às propostas que surjam nas instâncias da linha executiva<sup>75</sup>.

Por outro lado, Mosquera reconhece o processo de normalização acadêmica empreendido desde a reitoria de Palacios, quando menciona que de maneira gradual a sociedade tem regressado a confiar nas universidades públicas. E, defende a necessidade de empreender uma reforma acadêmica, unificadora dos interesses dos distintos estamentos (grupo de pessoas que têm uma mesma situação jurídica e que gozam dos mesmos privilégios) da universidade. É consciente de que

... necessitamos também vincular o processo de mudança institucional à busca de alguns recursos adicionais que não necessariamente advêm do orçamento nacional.

A Reforma Acadêmica busca comprometer mais a Universidade com as tarefas de longo prazo do país, aproximar os seus trabalhos aos padrões de ritmo e de qualidade vigentes internacionalmente e, oferecer alternativas de formação e pesquisa mais sensíveis às potencialidades e inclinações dos professores e estudantes<sup>76</sup>.

Trabalhando o conceito de mudança institucional, Mosquera afirma que o debilitamento das tradições afeta também às distintas organizações e

---

<sup>75</sup> “Comitês de área en la Universidad Nacional. Investigar la investigación”, em **Carta Universitaria**, Nº 31, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, junho de 1990.

<sup>76</sup> Ricardo Mosquera Mesa, **Para una universidad moderna y de investigación**, Bogotá, Empresa Editorial da Universidade Nacional da Colômbia, 1990, página 70.

instituições que se vêem obrigadas a redefinirem-se de maneira repetitiva, considerando, simultaneamente, as dimensões técnicas, as suas dimensões políticas e as suas dimensões culturais. Nesse processo de mudança institucional, o conhecimento contribui para gerar os novos fundamentos, ajuda reconstruir a identidade das instituições, ilumina os valores, as normas e os fins, facilitando a busca dos meios mais adequados para alcançar-se os fins institucionais<sup>77</sup>.

Propõe-se a formação integral, a qual não é possível sem a flexibilização dos planos de estudo. Com esse propósito, desenha a seguinte estrutura:

- linhas de profundização formadas por um conjunto de matérias, dum modo tal que promova uma apropriação mais profunda dos conhecimentos numa área específica ( com o objetivo de que o estudante possa transferir facilmente essa experiência de profundização a outros campos);
- cursos de contextualização e/ou de ciências humanas e/ou de humanidades livremente escolhidos pelo estudante;
- cursos que se podem eleger<sup>78</sup>.

Os princípios básicos da reforma acadêmica, ligados de maneira muito firme com a política do fortalecimento da pesquisa científica como atividade institucional e como valor acadêmico, serão retomados de maneira mais agressiva durante a reitoria de Antanas Mockus, principal inspirador desde a sua gestão na Vice- reitoria acadêmica.

### **O projeto universitário de Antanas Mockus (1991-1993)**

A nomeação de Mockus para o máximo cargo da direção universitária (1991-1993) significa uma mudança radical na linha de sucessivas reitorias que, até esse momento, tinham respondido mais à articulação dos consensos externos que ao reconhecimento da legitimidade alcançada na comunidade universitária. No período anterior, o poder executivo considerou, de forma prioritária, as

---

<sup>77</sup> Mosquera, **op. cit.**, página 73.

<sup>78</sup> **Ibid.**, página 92.

opiniões da classe política, os grêmios profissionais, os grupos econômicos e a Igreja, isso antes de designar a autoridade que exerceria uma instituição contraditoriamente valorizada com as características do prestígio acadêmico, o conflito político inssolúvel e a desordem institucional. Os sondeos internos ficavam sujeitos ao arbítrio da burocracia oficial e desenvolviam-se através dos canais informais que excluíam, por definição, a voz representativa dos professores e estudantes. Com freqüência, o parecer dos universitários chegava ao Conselho dos Ministros mediatizados por consultas feitas aos funcionários ou professores que, simultaneamente, desempenhavam-se como membros ativos do aparato do governo ou dos profissionais e ex-alunos.

Ainda que a modalidade da designação mediante o decreto presidencial permaneça inalterada<sup>79</sup>, Antanas Mockus carece de vínculos visíveis com os grupos externos interessados no manejo da Universidade Nacional. Sua trajetória como professor na Faculdade de Ciências, identifica-o mais diretamente com os núcleos acadêmicos ligados à pesquisa e à docência em matemática e filosofia, que com os grupos do trabalho acadêmico orientados pelo mercado de serviços profissionais. Entretanto, sua localização estrutural na área das ciências básicas, onde existem comunidades acadêmicas com canais extrainstitucionais nacionais e internacionais de mobilidade científica, laboral e econômica, distanciam-no também do conglomerado acadêmico, cuja reprodução se assegura mediante a inserção endogâmica no sistema educativo e, que por essa condição estrutural, a tendência é reger o seu comportamento segundo os valores e expectativas da cultura gremial. Essa capacidade estrutural para separar-se das pressões oriundas do meio social e dos laços corporativos do meio intra-institucional definira, junto com a sua particular personalidade, os novos estilos de relação com a comunidade universitária, com a opinião pública e com o Estado.

---

<sup>79</sup> Somente em 1992 é que se modifica a designação dos reitores a partir da Lei 30 desse ano e o decreto regulamentário especial para a Universidade Nacional (1210). A respeito, ver o trabalho de Mariana Serrano Zalamea, "El impacto de la reforma en la educación superior en Colombia: debate e implementación (1992-1995)", em **Revista Paraguaya de Sociología**, Nº 97, Assunção, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, dezembro 1996.

Recapitulando o seu período de gestão na direção da Universidade, Mockus lembra:

A experiência adquirida na gestão da Vice-reitoria acadêmica desde a reitoria de Dario Valencia e durante o período de Ricardo Mosquera, permitiu-me a familiarização com os principais “issues” da UN, e com a percepção de que esses assuntos vão e regressam sobre o cenário dos debates universitários. Desde essa época, comecei a trabalhar sobre o ajuste dos currículos, no sentido de ligar a pesquisa às transformações da prática pedagógica. A UN demonstrou uma séria vontade de empreender um processo de reforma acadêmica. Tanto a Faculdade de Ciências como a de Engenharia se empenharam num processo propositivo de mudanças, mediante um cronograma para a discussão e elaboração da reforma, que logrou cumprir-se mais ou menos na totalidade. Esse é um caso insólito se forem considerados os tempos que esses processos requeriam na pesada estrutura universitária<sup>80</sup>.

A concepção oficial sobre a missão da universidade, a sua função social, assim como a orientação das propostas de reforma e desenvolvimento institucional sofrem transformações. Ao mesmo tempo que se reconhecem os problemas crônicos, ressaltam-se os aspectos positivos quando o sentido comum, a imprensa e a desqualificação oficial somente apreciam deformações e defeitos que deveriam ser extirpados. Comentários sobre a potencialidade das contraculturas universitárias, as expressões simbólicas da incorfomidade juvenil e a diversidade multiclassista como fator de independência frente aos poderes sociais e políticos são alusões do reitor que muito dificilmente se encontravam nos discursos anteriores. Busca-se evoluir para uma universidade moderna na graduação, orientada à pesquisa e com indicadores de desempenho competitivos num nível internacional. Mockus afirma que o seu período reitoral se vê favorecido pelas condições que se apresentam:

a disposição explícita do governo de César Gaviria no sentido de privilegiar em termos de recursos à UN (quando se examinam os recursos durante esse período reitoral se encontram um incremento notável nos recursos próprios e nos recursos de inversão e giros), e uma sensibilidade pessoal frente ao tema da equidade no ensino

---

<sup>80</sup> Entrevista realizada a Antanas Mockus, Bogotá, 18 de setembro de 1998.

superior, no sentido de que a universidade lhe convinha ser policlassista<sup>81</sup>.

Para alcançá-lo, o reitor Mockus propõe uma reforma integral e participativa. A parte substantiva, ou seja, acadêmica, não podia ter uma implementação exitosa, se a parte adjetiva, ou seja, a administrativa mantivesse os níveis de ineficiência, mas sobretudo os obstáculos para que as atividades acadêmicas não se desenvolvessem com a agilidade e a solvência necessárias.

O discurso da reforma universitária se articula em torno aos seguintes eixos:

- uma concepção forte de autonomia universitária, entendida como a capacidade que a instituição e a comunidade acadêmica têm para determinarem suas direções de acordo às exigências da sua missão científica, artística e tecnológica;
- uma noção positiva de responsabilidade social, entendida como a possibilidade de contribuir à solução das “urgências nacionais” desde os âmbitos do conhecimento e a competência discursiva racional;
- uma reforma acadêmica sustentada na flexibilização do currículo, na incorporação crescente dos conteúdos científicos e na introdução de pedagogias intensivas;
- uma política de avaliação docente que impacte a estrutura salarial e que sente as bases para uma regulação meritocrática do mercado acadêmico;
- uma reforma administrativa dirigida a racionalizar o uso dos recursos públicos e desmontar os obstáculos burocráticos dos processos acadêmicos e das atividades científicas;
- a conformação duma cultura universitária tolerante, respeitosa da diversidade dos pareceres e confiada na possibilidade de articular consensos pela via da discussão racional dos argumentos<sup>82</sup>.

Tal como propõe Mockus

... se busca um formando “anfíbio” que possa locomover-se por diferentes contextos culturais e sociais e interlocutar apropriadamente com cada um, ou seja, compreender e fazer-se

---

<sup>81</sup> **Ibid.**

<sup>82</sup> Ver Ramírez, Zuluaga e Serrano, **Frente al Conflicto...op.cit.**, página 8.

entender, o que significa não somente servir de ponte, mas sim, converter-se num elemento criativo, dinamizador, de mudanças. O contexto próprio do “anfíbio” é o conhecimento, a pesquisa, a comunidade acadêmica e disciplinária, esse é o seu ponto de partida no trânsito que deve empreender para esparcir conhecimento e moralidade (tolerância, racionalidade, etc.) na sua sociedade<sup>83</sup>.

A reforma acadêmica persegue o objetivo de lograr um melhor uso do tempo dos professores e dos estudantes, diminuindo o número de matérias e de horas de classes presenciais. Essa reorganização do tempo repercute numa transformação dos currículos, buscando retirar o enciclopedismo: “a idéia é saber menos coisas, mas com mais profundidade”<sup>84</sup>. Paralelamente, é outorgada maior liberdade ao estudante quanto à definição da seqüência das matérias que deseja cursar, procurando fortalecer a pesquisa, reforçar a criatividade e proporcionar uma visão inter e multidisciplinária.

Junto com a reforma acadêmica (pedagógica e curricular), Mockus adianta outra série de projetos orientados à modificação da administração e ao financiamento da Universidade sob critérios de agilidade, eficiência e recursos.

Quanto a este último, o fato mais destacado foi o novo sistema de matrículas a partir do segundo semestre de 1991 e o reajuste voluntário que foi proposto aos estudantes ingressados antes da data. A Universidade tem esclarecido que os recursos por matrícula não significam uma diminuição no orçamento estipulado pela Nação, mas sim, que são recursos que ajudarão a criar, ampliar e manter a infra-estrutura das bibliotecas, dos laboratórios, salas de estudo, etc., que a reforma requer.

... A gratuidade como obrigação é algo ao que a Universidade se nega nesta nova etapa; está mais do lado da política de quem pode pagar que pague e, quem não pode, que seja subsidiado<sup>85</sup>.

Referente à dor de cabeça que tem representado a administração da Nacional, as reformas apontam para dois eixos: um, solucionar a centralização e a

---

<sup>83</sup> Nayibe Peña e Arturo Claudio Laguado, “Primer informe del proyecto de investigación - Cultura Universitaria”, Bogotá, Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Nacional da Colômbia, fevereiro de 1994, página 8.

<sup>84</sup> *Ibid.*, página 10.

<sup>85</sup> *Ibid.*, página 12.

sistematização da informação e, o outro, simplificar as estruturas mediante a precisão das funções, das competências e das responsabilidades.

O trabalho de Peña e Laguado examina algumas estatísticas que lançam luzes sobre a composição estudantil da Universidade Nacional nos recentes anos. Adotando indicadores como a educação dos pais e os ingressos familiares, é possível concluir que 1989, 72% dos estudantes provinham de famílias com ingressos inferiores a três salários mínimos (US\$ 500 aproximadamente). Ou seja, que o público estudantil ainda pertence a estratos médios baixos e baixos.

Por outro lado, em 1987, 63% dos estudantes estão concentrados na sede de Bogotá. Isso permite afirmar que o componente nacional da Universidade está relacionado mais diretamente ao impacto que esta produza no país em pesquisa, geração de idéias e debates, que ao alcance da sua cobertura<sup>86</sup>.

A situação sócio-econômica da população estudantil da Nacional sofre transformações. Segundo os dados de 1993, verifica-se uma tendência ao aumento no nível educativo do pai, uma maior participação da mãe no mercado laboral e, uma maior participação dos setores médios em detrimento dos baixos.

Indiscutivelmente, é necessário examinar se a nova composição sócio-econômica dos estudantes se relaciona com o início do cobro de matrículas desde 1991. 51% dos estudantes começam a ser liquidados com o novo sistema de cobro de matrículas. Pode-se concluir, então, que o cobro de matrícula não afeta de maneira especialmente significativa aos estudantes. A maior representação dos setores médios na UN não está associada ao novo sistema de liquidação de matrícula, nem à perda de certas possibilidades que oferecia anteriormente o bem-estar universitário<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Peña e Laguado, *op.cit.*, página 17.

Adicionalmente, é importante analisar alguns dados mais recentes sobre a pesquisa e o financiamento desta no interior da Universidade. Numa análise sobre a evolução da pesquisa na UN entre 1987-1990, concluem-se os seguintes pontos<sup>88</sup>:

- É necessário criar um sistema de informação sobre o desenvolvimento das pesquisas e assessorias da UN.
- Evidencia-se uma assimetria entre a estrutura acadêmico-administrativa e o crescimento da pesquisa.
- Encontra-se uma alta concentração de recursos humanos nos projetos nas faculdades de Ciências, Ciências Humanas, Veterinária e o Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais e, a concentração de recursos financeiros nas faculdades de Ciências Econômicas, Enfermagem e Engenharia.

Em termos da situação administrativa que circula a pesquisa, a reitoria de Mockus propõe que é necessário realizar uma reforma agressiva devido às novas condições fruto da Lei da Ciência e Tecnologia. No interior do Cindec, aprova-se a administração compartilhada de projetos de pesquisa, a criação de contratos com entidades estrangeiras que permitam a coadministração dos recursos, para que em alguns casos se opere com co-financiamento o co-pesquisa.

As políticas concretas sobre pesquisa na UN, dirigem-se às seguintes frentes:

- A criação de Programas Universitários de Pesquisa (PUI), que permitam a comunicação entre os pesquisadores e a identificação de problemas comuns ou temáticas gerais das pesquisas. São dois os critérios para a criação dos programas: a afinidade temática e de interesses e, a importância dos seus resultados em âmbito nacional e internacional.

---

<sup>87</sup> **Ibid.**, página 22.

<sup>88</sup> Rocío Londoño, "Políticas, evaluación y fuentes de investigación", em **Carta Universitaria**, Nº 33, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, setembro de 1990.

□ Os programas que se tem realizado são: biologia molecular, energia, Estado e violências, riscos na saúde, meio ambiente, tecnologia e reconversão industrial.

### ***Uma nova mirada ao conflito universitário: A violência simbólica***

Não se pode tentar uma avaliação da reitoria de Antanas Mockus, sem analisar os aspectos simbólicos. Nas suas apresentações públicas, Mockus trata de ser conseqüente com o otimismo comunicativo que permeia a sua reflexão sobre a comunidade universitária. Frente aos auditórios estudantis e professorais, inclusive nos mais reacionários a suas propostas discursivas, assinala a sua confiança em que a universidade, como centro de reflexão racional, tem a capacidade para resolver os conflitos internos pela via da confrontação argumental no lugar do recurso da violência física ou da desqualificação ideológica. Quando os grupos intransigentes e ruidosos rechaçam os seus argumentos, o reitor tenta colocá-los no ponto da discussão verbalizada, mas quando isso não é possível, recorre à transformação da violência física em violência simbólica personalizada. Estes atos nem sempre são aceitados e compreendidos pela comunidade ruidosa, mas essencialmente conservadora.

Na proposta de Mockus está presente a necessidade de substituir a agressão física. No entanto, mais além dos pressupostos teóricos da tolerância discursiva estão ausentes os pressupostos políticos da participação dos estamentos universitários e, a forma de articular os consensos entre os seus membros. Fica, então, o grupo da reitoria como um grupo com planejamentos modernos, mas que seguido com atenção, respeito e acordo passivo, não chega a transformar-se em expressão coletiva duma forma de cultura universitária.

Os rituais simbólicos do reitor, freqüentemente ligados às manifestações corporais inusuais, provocam reações encontradas que vão desde a reação

moral até o desconserto ou a aprovação surpreendida. Aprovação que aplaude, mas que poucos estão dispostos a seguir. A universidade o compreende pouco, mas o compreende. Grupos estudantis e professores começam a exigir a confrontação discursiva entre os seus componentes internos e, rechaçam como uma manifestação autoritária a agressão física direta, o grito estridente, a ação clausurante do debate.

A partir da morte da estudante Beatriz Eugenia Sandoval Saenz “a Negra”, 16 de maio de 1991<sup>89</sup> e, a detenção de cem estudantes no velório, as posições na UN frente ao reitor Antanas Mockus começam a polarizar-se.

Em efeito, o reitor começa a despertar polêmicas a partir de alguns comentários e atitudes realizadas: o 11 de maio alude ao *tropel* espetáculo; 23 de abril, na Faculdade de Artes se debruça sobre a mesa e diz que não aceitará nenhum cargo que não lhe deixe chegar em bicicleta ao escritório; na sede da Universidade de Manizales, a 10 de maio, o comportamento “impudico” do reitor transcende o espaço universitário. Em 5 de setembro morre o estudante John Wilson Rodríguez Villareal, desatando novamente as discussões sobre os atos violentos e a sua legitimidade para a resolução dos conflitos. Os professores e trabalhadores rechaçam, num memorial público, essas atitudes.

Existem duas propostas concretas por parte da reitoria: a convocatória para participar na reflexão sobre a violência na UN e a proposta de alça de matrículas, com o propósito de que o governo aumentasse o orçamento destinado à UN e, com o compromisso de que o dinheiro adquirido fosse aplicado no melhoramento da qualidade acadêmica.

---

<sup>89</sup> Um relato dos aspectos relacionados à violência da Universidade, encontra-se no artigo de Maria Cristina Alvarado, “Píldoras de la memoria. Desde mayo hasta este final de año se ha vivido una verdadera maratón en la UN. Seguimiento”, em **Carta Universitária**, Nº 41, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, novembro de 1991.

Apesar dos acontecimentos, as assembléias organizadas se caracterizam pela pouca assistência dos estudantes. Entretanto, alguns grupos estudantis constroem na praça Che uma casinha batizada a "cárcel" para julgar o reitor pelas políticas de "privatização". Essa construção suscita, desde o princípio, oposição da parte de vários setores e estamentos universitários. A casinha destruída pelos seus próprios construtores significa a criação das novas maneiras de assumir a política e a agressão violenta.

O último incidente (mundialmente conhecido, pois foi registrado num vídeo por um estudante) entre o reitor e os estudantes termina com uma enorme pressão sobre o presidente Gaviria no sentido de mudar o reitor antes de terminar o seu período regulamentário. O reitor Mockus renuncia, sem que a universidade se mobilize ativamente para impedir a sua saída. Ao fazer-se o balanço da política frente à ordem pública e ao conflito interno, Mockus assegura que:

O sistema de regulação colegiada da UN vai em contra dos riscos. Isso gerou fortes críticas frente às linguagens simbólicas que empreguei para sortear os conflitos internos. Tinha-se a visão desde fora da UN de que "Mockus é muito arriscado". Considero um logro da minha reitoria o fato de que se superou o sentimento de angústia frente aos conflitos através das modificações que logrei introduzir no seu tratamento.

A transformação da violência física em violência simbólica se concretiza no exemplo: quando se produziu uma reação frente à alça de matrículas, logrou-se transladar ao plano simbólico os enfrentamentos de fato<sup>90</sup>.

Acontece então a nomeação do sociólogo Guillermo Páramo como primeiro reitor nomeado autonomamente pelo Conselho Superior Universitário, em virtude do reconhecimento da autonomia universitária aprovada para todas as universidades públicas, na Lei 30 de 1992. Abrir-se-ia um novo período na Universidade Nacional, com a autonomia de governo e incipientes dinâmicas em torno do poder que apenas se alcançam vislumbrar.

---

<sup>90</sup> Entrevista a Antanas Mockus, Bogotá, 18 de setembro de 1998.

Entrando no terreno das críticas formuladas à reforma de Mockus, duas são as mais freqüentes. Por um lado, o critério quantitativo prima quanto à redução das horas presenciais e das matérias, e por outro lado, os docentes carecem da capacitação e da motivação indispensável para a adoção de novas pedagogias.

Não obstante, as convocatórias à participação da comunidade universitária não são poucas durante o processo de reforma. Em repetidas ocasiões, o reitor enfatiza a necessidade de contar com o consenso ativo dos estudantes, professores, trabalhadores e funcionários para que a reforma acadêmica pudesse passar do propósito à concretude, mas nunca se assinalam claramente os mecanismos para que tal participação fosse possível. A ausência protuberante não é, então, técnica, mas sim, política. Na conceptualização da reforma acadêmica não se incorporam os elementos de confrontação dos interesses que são consubstanciais. Referente a isso merece destacar-se o seguinte comentário: a vontade reitoral parece dispersa em propostas brilhantes, mas alheia a uma estratégia coerente de mobilização ao redor dos objetivos universitários<sup>91</sup>.

Os setores universitários respondem de maneira desigual às propostas reformistas de Mockus. Os grupos acadêmicos mais claramente ligados às tarefas de pesquisa, com níveis de formação mais altos, vínculos nacionais e internacionais que lhes permitam aceder a fontes de financiamento, publicações e intercâmbios com parcerias, manifestaram mais explicitadamente seus apoios à gestão de Mockus Sivickas. Em especial, à política de avaliação docente e de diferenciação meritocrática dos salários. A política da determinação dos pontos por rendimento acadêmico senta as bases para uma cultura acadêmica de competência e prestígio segundo a produção e o reconhecimento social dessa produção. O prestígio docente, que pode articular-se por critérios de aclamação estudantil, matiza-se aqui com critérios de avaliação das parcerias.

---

<sup>91</sup> Ramírez, Zuluaga e Serrano, *Frente al conflicto...* op.cit., página 11.

Numa avaliação geral da reforma acadêmica adiantada durante a sua reitoria, Mackus ressalta o papel dinamizador que jogaram as seções (Palmira, Medellín e Manizales). Isso é um fato insólito na história da UN, pois tradicionalmente o centro, ou seja, a sede de Bogotá tem sido a motivadora dos processos de transformação institucional.

Além disso, ressalta os seguintes pontos:

Resgato o respaldo que tive dum bom grupo da reitoria e dos decanos. Não desconheço a presença dos decanos das faculdades tradicionais, através dos contrabandos pequenos, resistências e posições de freiar as mudanças que se tratavam de suscitar.

Nos estamentos dos professores e estudantes se logrou incidir sobre a edificação dum vontade correspondente com o processo de planejamento estratégico, no qual a UN se empenhou. O processo com os empregados administrativos, ficou um pouco na inércia e nas práticas normais. Não se logrou incidir sobre o seu compromisso institucional de maneira mais desejável.

Um processo inconcluído e difícil de avaliar é o das mudanças pedagógicas. Não foi possível medir a velocidade das mudanças pedagógicas com respeito ao processo de fortalecimento do componente de pesquisa.

Logrou-se consolidar um critério mais meritocrático sobre a base de estimular os resultados coletivos a partir dos processos de avaliação. Entretanto, foram transformações que suscitaram uma forte resistência dos setores tradicionais e mais inseridos nas práticas de ordem corporativa e inercial.

Sobre a determinação dos pontos, reconhece que, de imediato, exagerou-se ao privilegiar a internacionalização, o qual pode gerar uma crise de pertinência para a sociedade em que vivemos. Reconheço, hoje, a importância da recontextualização do conhecimento e, da criação de indicadores de incidência na sociedade<sup>92</sup>.

Um setor tradicional se opõe, abertamente, e a grande maioria aceita, passivamente, à aplicação das medidas de reforma, convertendo-as em formalidades ou em ritualizações que lhes permitem sobreviver. Outros setores, copartícipes da formulação geral criticam a ausência de clareza no processo da reforma, formas de implementação e canais de participação dos estudantes e dos docentes. Pouco a pouco, a reforma fica como a idéia pessoal dum reitor e

dum grupo que não pode converter o seu discurso coletivo e as suas propostas em propostas coletivas.

Uma das interrogantes que fica para ser resolvida é: Até que ponto o discurso de Antanas Mockus é algo mais que um discurso distinto dum reitor carismático? E , até que ponto esse discurso alcança ser compartilhado pelos amplos setores da comunidade universitária? Ou seja, até onde alcança impactar os parâmetros de valores e os princípios orientadores do conjunto dos estudantes e dos professores.

## **Epílogo**

Fazendo-se um reconto retrospectivo dos quatro momentos da reforma da Universidade Nacional da Colômbia, encontra-se um denominador comum: são transformações incompletas.

A reforma Patiño, apesar de modificar a estrutura acadêmica e a administrativa da Universidade, não logra conciliar o modelo das faculdades com o modelo de integração dos serviços docentes, acentuando a “feudalização” das unidades acadêmicas presente até hoje em dia.

A característica participativa do movimento do Cogoverno de 1971, somente subexiste por um breve tempo. A contraposição entre o movimento estudantil radical e aquele de índole mais reformista conduz à crise deste último.

O processo de normalização empreendido por Marco Palacios tem que enfrentar a persistência das práticas conflitivas e das estruturas que se resistem à modificação: os setores tradicionais da Universidade se opõem categoricamente ao verem-se questionados pelos critérios meritocráticos.

---

<sup>92</sup> Entrevista citada a Antanas Mockus.

Finalmente, a reforma acadêmica proposta por Antanas Mockus tem alcances parciais: a flexibilização dos currículos e a adoção de novas pedagogias chocam com a ausência de capacitação para os docentes e de motivação para acolher as práticas novas.

É possível concluir que com exceção da frustrada experiência participativa do cogoverno, as outras três tentativas de reforma têm pecado por uma “reitorização da gestão acadêmica”:

A incapacidade ou incompetência institucional para avaliar-se, conhecer-se e dirigir-se inteligentemente tem como principal consequência a centralização e a concentração das funções nos dirigentes de turno. [Gera-se] uma desinstitucionalização do processo de tomada de decisões... acompanhada pela crescente inorganicidade do estamento docente <sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Víctor Manuel Gómez, “La Universidad Nacional incompetente o el caso del elefante con la cabeza de ratón”, conferência apresentada no Congresso de Professores da Universidade Nacional da Colômbia, Bogotá, maio de 1999.

# Momentos da reforma na Universidade Nacional da Colômbia

## Balanço Comparativo

MOMENTOS DE REFORMA	ASSUNTOS-CHAVE	RESULTADOS
<p style="text-align: center;"><b>A UNIVERSIDADE DO DESENVOLVIMENTO (1964-1968)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Modernização universitária e articulação nacional</li> <li><input type="checkbox"/> Integração departamental das funções acadêmicas</li> <li><input type="checkbox"/> Introdução do ciclo básico e do sistema de créditos</li> <li><input type="checkbox"/> Bases normativas para a carreira acadêmica</li> <li><input type="checkbox"/> Fortalecimento da pesquisa básica e aplicada</li> <li><input type="checkbox"/> Bem-estar estudantil integral</li> <li><input type="checkbox"/> Institucionalização da organização estudantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Transformação na organização acadêmico-administrativa da UN</li> <li><input type="checkbox"/> Superposição híbrida entre o modelo de faculdades e o modelo departamental</li> <li><input type="checkbox"/> Influência norteamericana no planejamento das carreiras e reformas curriculares</li> <li><input type="checkbox"/> Criação das pós-graduações e institutos de pesquisa</li> <li><input type="checkbox"/> Aumento das contratações de tempo completo e o descenso dos professores de cátedra</li> <li><input type="checkbox"/> Surgimento da Oficina de Planejamento Universitário</li> <li><input type="checkbox"/> Radicalização do movimento estudantil</li> <li><input type="checkbox"/> Início do distanciamento entre a Universidade e o sistema político.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>MOVIMENTO ESTUDANTIL PELO COGOVERNO (1971-1972)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Confluência dos estudantes e professores em torno à reforma universitária democrática</li> <li><input type="checkbox"/> Cogoverno dos professores, estudantes e decanos</li> <li><input type="checkbox"/> Autonomia universitária e soberania cultural</li> <li><input type="checkbox"/> Defesa da universidade pública e da reitoria da UN no SES</li> <li><input type="checkbox"/> Financiamento agressivo do Estado à Universidade Pública:</li> <li><input type="checkbox"/> congelamento das matrículas de educação média e superior;</li> <li><input type="checkbox"/> revisão de contratos de crédito externo na UN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Reintrodução dos conteúdos universitários no ideário político estudantil</li> <li><input type="checkbox"/> Participação nacional dos estudantes de segundo grau e das universidades públicas e privadas</li> <li><input type="checkbox"/> Conquista efêmera do cogoverno na UN e na Universidade de Antioquia</li> <li><input type="checkbox"/> Confrontação ideológica entre os grupos reformistas e radicais pelo controle do movimento estudantil;</li> <li><input type="checkbox"/> Surgimento de líderes e organizações políticas da esquerda</li> <li><input type="checkbox"/> Ruptura entre a Universidade e o Estado.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Medidas administrativas fortes para garantir a ordem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Formulação da reforma com a UN fechada</li> </ul>

<p><b>RECUPERAÇÃO DA LEGITIMIDADE E A NORMALIDADE ACADÊMICA (1984-1988)</b></p>	<p>institucional e a normalidade acadêmica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Construção dos consensos internos e externos em torno à viabilidade da UN</li> <li><input type="checkbox"/> Reorientação da política do bem-estar universitário</li> <li><input type="checkbox"/> Legitimação dum estilo reitoral direto para a gestão e a tramitação dos conflitos</li> <li><input type="checkbox"/> Fechamento dos espaços tradicionais de deliberação estudantil e criação de outros</li> <li><input type="checkbox"/> Utilização das redes informais para tramitar acordos</li> <li><input type="checkbox"/> Desenvolvimento da pesquisa e dos institutos de pesquisa</li> <li><input type="checkbox"/> Introdução de critérios meritocráticos para a avaliação do pessoal acadêmico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Fechamento definitivo das residências e cafeteria</li> <li><input type="checkbox"/> Criação do sistema de crédito-bolsas para os estudantes de escassos recursos</li> <li><input type="checkbox"/> Recomposição positiva da imagem externa da UN</li> <li><input type="checkbox"/> Normalização do calendário acadêmico</li> <li><input type="checkbox"/> Internacionalização dos intercâmbios acadêmicos e limites à cultura endogâmica</li> <li><input type="checkbox"/> Reforma do Estatuto do Pessoal Acadêmico.</li> </ul>
<p><b>NOVAS TENTATIVAS DE REFORMA (1990-1993)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Tratamento com violência simbólica aos atos de violência real dentro da UN</li> <li><input type="checkbox"/> Fortalecimento do componente de pesquisa na pré-graduação e na pós-graduação</li> <li><input type="checkbox"/> Flexibilização curricular e inovação pedagógica</li> <li><input type="checkbox"/> Avaliação da produção acadêmica e retribuição salarial por pontos</li> <li><input type="checkbox"/> Proposta de policlassismo universitário</li> <li><input type="checkbox"/> Incremento das matrículas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Modificação parcial de algumas práticas violentas e aclimatação duma cultura da tolerância</li> <li><input type="checkbox"/> Adoção desigual da reforma acadêmica</li> <li><input type="checkbox"/> Ausência dos recursos e capacitação para a inovação das práticas pedagógicas</li> <li><input type="checkbox"/> Predomínio do critério quantitativo na redução das horas assistências e das matérias</li> <li><input type="checkbox"/> Defasagem entre o nível de exigência para a pesquisa e os recursos disponíveis</li> <li><input type="checkbox"/> Cotas preferenciais aos estudantes das minorias étnicas e dos municípios pobres.</li> </ul>

## CAPÍTULO 3

### AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA UMA REDEFINIÇÃO DO DEBATE

A mobilização sobre o “dever ser” universitário implícita nos processos de reforma é apenas audível quando as mudanças se deslizam, silenciosamente, na rotina do trabalho universitário. Segundo o tipo de reforma de que se trata - resposta a um conflito ou transformação induzida-, o tipo de atores que impulsionam o processo- estudantes, acadêmicos, sindicatos, autoridades ou Estado-, e o temário agendado- governo universitário, matrículas, organização acadêmico-administrativa, mudanças curriculares e carreira acadêmica, entre outros-, o processo contará com certos riscos típicos: participativo ou restritivo, institucional ou tumultuado, deliberante ou impositivo, acadêmico ou tecnocrático. Em qualquer modalidade, a reforma conchama ao debate argumental e à mobilização em torno dos discursos referenciais e dos interesses específicos, quando se envolve a comunidade universitária como um todo ou somente os setores que logram ativarem-se durante o processo.

Na Universidade Nacional da Colômbia, podem ser encontradas etapas de reforma com diferentes orientações e atores participantes. Com um forte conteúdo tecnocrático, a reforma Patiño (1964-1968), busca a modernização e a racionalização do funcionamento da principal universidade pública da Colômbia. Com um acento marcadamente reformista e com altos níveis de participação, o movimento estudantil de 1971, não só se distingue pela radicalidade das protestas nas ruas e pelas suas dimensões nacionais, mas também, pelas maratonas deliberativas sobre a caracterização da sociedade latinoamericana, pelo papel da educação na mudança social e pelo lugar dos estudantes dentro do próprio movimento.

Poderíamos perguntar, entretanto, pelos fatores que determinam a dinâmica dos processos de reforma. Se queremos escapar das explicações casuísticas ou voluntárias, teríamos que aceitar que multicausalidades de elementos intervêm e que entre eles os de caráter estrutural jogam um papel definitivo. José Joaquín Brunner em “A reforma da Universidade Católica do Chile”, um trabalho sociológico rico em formulações conceituais assinala que a estrutura organizacional incide num “grau importante” no sentido que os atores coletivos ou individuais conferem aos seus comportamentos dentro da universidade.

Segundo Brunner, todo o processo de reforma deve considerar três tipos de determinações.

**Os determinantes estruturais**, ou seja, as posições típicas que ocupam os sujeitos na divisão do trabalho acadêmico -posições burocráticas, de formação profissional, de formação científica-, e o *status* institucional, o prestígio social e a situação de mercado que a sustenta. É claro, por exemplo, que os grupos profissionais ou estudantis, cujas projeções laborais dependem do mercado acadêmico terão preocupações, estratégias e discursos distintos daqueles para quem o futuro está pré-figurado pelos mercados profissionais externos.

**Os determinantes referenciais** do contexto sócio-político, cultural e ideológico que definem tanto os critérios de articulação entre a universidade, a sociedade e o Estado, como a legitimidade e a orientação do trabalho acadêmico. A burocracia universitária, por exemplo, mostra-se negativa a estratégias que gerem estabilidade interna, reconhecimento de eficiência externa e projeções dirigidas ao mercado político ou burocrático externo. Os pesquisadores, por sua parte, encarregados da formação científica básica, têm uma orientação altamente corporativa, mas centrada na organização das suas comunidades disciplinares e no fortalecimento da capacidade de negociação própria e institucional sobre os recursos externos para a pesquisa.

**Os determinantes discursivos**, com os quais se trata de mobilizar grupos e auditórios através das inovações legitimadoras de certos atributos ou reivindicações proclamadas. A qualidade típica dos discursos é evidente quando nos acostumamos escutar como “normal” a reclamação que a burocracia faz à comunidade universitária para melhorar a eficiência interna e para responder melhor às expectativas sociais, ou quando os decanos de medicina e engenharia reclamam uma maior interpelação entre a Universidade e o mercado profissional ao qual também respondem<sup>94</sup>.

De acordo com esses parâmetros interpretativos, não é absurdo insistir na relação entre as ideologias das reformas e a avaliação estratégica que os atores fazem das suas posições e das suas expectativas. Possivelmente, isso desencanta a participação nas reformas universitárias, mas a mudança proporciona um maior terreno para a análise das motivações e para as ações que lhe são incorporadas.

Um trabalho, com profundidade, sobre os processos de reforma deve, pois, diferenciar entre os conflitos organizacionais que respondem aos interesses pontuais com segurança de carácter negociável, os discursos de interpelação universitária referidos aos valores, a particular composição desses dois elementos num momento de reforma específica, sem esquecer, por último, das tensões diferenciadas ou não resolvidas que darão pé a novos conflitos e a novos processos de reforma.

Quando se revisam os debates universitários ao longo do século XX, encontramos eixos com conteúdos relativamente invariáveis e eixos emergentes cujos conteúdos novidosos respondem às mudanças na configuração do sistema educativo, nos modelos de coordenação do sistema ou nas características organizacionais dos estabelecimentos. Entre os principais,

---

<sup>94</sup> Brunner José Joaquín “La Reforma de la Universidad Católica do Chile”, em Brunner e Flisfisch, **Los intelectuales y las instituciones de la Cultura**, Santiago do Chile, FLACSO, 1984.

podem-se mencionar: o projeto de universidade pública, a autonomia, o governo interno, a igualdade de oportunidades, a excelência, a reforma acadêmica e o financiamento.

Para efeito deste trabalho, tenho selecionado o eixo da autonomia universitária, que desde o século XII se erige num distintivo do fórum das universidades para conter as intromissões do poder político, eclesiástico e, motivo agora duma interessante refundação conceptual.

## **A nova discussão conceptual sobre a autonomia universitária**

O velho debate sobre a autonomia universitária nunca perde vigência. Podem mudar os cenários institucionais, os atores e os discursos, mas a disputa histórica entre o poder e a liberdade de pensamento sempre aparece no subfundo das discussões que se dão no seio das universidades.

Com o aparecimento das entidades funcionalmente responsáveis pela criação e transmissão do saber, em especial dos centros de ensino superior, tal tensão toma corpo no conceito de autonomia universitária. Seu conteúdo reflete a estrutura historicamente variável das relações entre os macropoderes externos, as forças intra-universitárias e a própria universidade como instituição social singular.

Desde o século XIII até agora, a autonomia universitária tem sido entendida na sua forma clássica como o foro dos centros acadêmicos frente à ingerência do meio político, sócio-econômico ou eclesiástico. Muitos dos conflitos entre a comunidade universitária e o Estado têm girado ao redor dos limites de cada um, isso para exigir-se, por uma parte, a liberdade no processo de geração do conhecimento e, por outra, a responsabilidade para que esse exercício corresponda ao bem comum e ao interesse público. Durante os últimos sete

séculos -que somam o nada desprezível recorrido pela modernidade-, a universidade tem defendido, de forma explícita ou de maneira camuflada quando a ocasião não é propícia, o seu direito a autogovernar-se; isso inclui, é claro, a possibilidade da definição das linhas de trabalho acadêmico e da marcação dos roteiros da sua inserção na sociedade.

Ainda que o protagonismo dos atores e os pontos de ênfase mostram interessantes contrastes, até pouco tempo atrás existia uma relativa unanimidade em torno do significado da autonomia universitária, sobretudo no subsistema público do ensino superior. Esta era entendida como o conjunto de prerrogativas consubstanciais à sua função social e à natureza das tarefas encomendadas, ou numa versão mais política ao seu ser institucional como tal.

As transformações estruturais ocorridas a nível mundial, nas três últimas décadas, encarregaram-se de impor sérios questionamentos ao discurso sobre a autonomia universitária levantado originalmente em Bolônia e Paris. A globalização dos processos produtivos, econômicos, laborais e culturais; a importância crescente do conhecimento na hierarquia das fortalezas nacionais e a velocidade da sua renovação rompendo as ilusões da autarquia imaginativa; a conformação das comunidades científicas integradas pelos interesses cognitivos que podem ou não coincidir com as fronteiras nacionais; as escalas de reconhecimento e prestígio científico sob os parâmetros internacionais e, num plano mais geral, a recomposição mesma das relações Estado-Sociedade, esses são entre outros fatores que têm obrigado à redefinição do lugar e do papel que deve cumprir a universidade<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Tal e como coloca o artigo "Survey on Universities" publicado pela revista **The Economist**, Londres, outubro 4-10 de 1997, "a primeira universidade verdadeira foi fundada em Bolônia, no século XI, a de Paris e Oxford, no século XII. Estas antigas fundações e mil das suas imitadoras continuam crescendo e prosperando. Ainda que têm ocorrido mudanças, não chega ao ponto de não serem mais reconhecidas. Os estudantes já não são predominantemente monges ou médicos, como ocorria na Idade Média. O currículo já não está conformado pela gramática, pela lógica, pela retórica, geometria, aritmética, astronomia e pela música; como sucedia no século XVIII. De qualquer forma, a universidade moderna é reconhecida como descendente direta da instituição que nasceu há um milênio. Isso é sob qualquer padrão um fato formidável: algo para ter em mente quando algum outro livro ou ensaio pronuncia... que a academia está em "crise".

Desde essa perspectiva, o conceito de autonomia sofre modificações de fundo. A universidade já não pode ser concebida como um espaço autocentrado, com mínimos contatos com o meio e com um pólo de responsabilidade unilateralmente situado no Estado, como garantia da educação pública e principal fonte de financiamento. Estamos, pois ante uma revolução conceitual para a qual poucos se encontram preparados. Não é em vão que a “aldeia global” tem posto também em dúvida dois princípios centrais da época moderna: o Estado-nação e a soberania nacional, agora questionados pelos fenômenos do descentramento supranacional nos processos econômicos e em alguns âmbitos da tomada de decisões.

América Latina também assiste a um novo debate sobre os temas da autonomia e o marco geral que a define: a relação universidade-Estado-sociedade. A partir da década dos anos noventa, têm surgido propostas sobre a necessidade de subscrever um novo “pacto social” que implica modificações tripartidas de fundo. Em primeiro lugar, flexibilizar os controles burocráticos por parte do Estado e aumentar a capacidade autoregulatória do sistema educativo. Em segundo, aumentar as responsabilidades sociais da universidade dentro dum contexto de maior autonomia institucional. E, em terceiro, estabelecer pontes em direção do Estado e do mercado, impondo-se metas de excelência e eficiência dentro dum cenário altamente competitivo.

Os processos de reforma universitária que se desenvolvem nas universidades latinoamericanas estão também atravessados por esta problemática. As semelhanças e diferenças entre elas dependem dos fatores históricos e conjunturais próprios de cada sociedade e de cada instituição educativa em particular. Citemos dois exemplos.

A universidade colombiana assiste apenas na Constituição Política Nacional de 1991 ao nascimento da sua autonomia integral, posteriormente reconhecida

pela Lei de 30 de 1992. Enquanto a universidade privada se mostra mais agressiva para reivindicar, a partir desses mandatos legais, um discurso de autonomia refratário a qualquer tentativa do Estado em controlá-la e inclusive regulá-la, a universidade pública começa a estruturar um conceito próprio e a ensaiar estilos de relação e comportamento frente ao Estado. O papel da Universidade Nacional da Colômbia é, neste sentido, central. A partir duma sentença de carácter Constitucional sobre a sua condição de “entes públicos autônomos não equiparáveis a nenhuma entidade do setor público” e da autonomia administrativa e orçamental que lhe são conferidas, a Universidade Nacional tem começado a definir internamente assuntos para os quais se requeria a aprovação do Ministério da Fazenda ou da Contraloria Geral da República.

Parece inevitável, à luz do debate atual, que a autonomia universitária chegue acompanhada das noções de responsabilidade e rendição de contas. Isso obriga a redefinir o conceito de autonomia com que se vinha trabalhando de maneira relativamente consensual, na maior parte das universidades públicas latinoamericanas.

Os desdobramentos atuais do conceito de autonomia têm sido objeto de recentes reflexões<sup>96</sup>. Em primeiro lugar, é fundamental subscrever a idéia de que a autonomia universitária é um bem democrático em si mesmo, ou seja, um aspecto que obrigatoriamente deve formar parte de qualquer agenda orientada a assinalar os pontos da transformação da universidade latinoamericana.

Também é necessário vincular de maneira íntima o conceito de rendição de contas (“accountability”) ao princípio de autonomia, não exclusivamente à luz do

---

<sup>96</sup> Daniel Levy colocou o seu conceito sobre a autonomia num trabalho ainda não publicado “For a democracy with adjectives: putting the democracy back into higher education modernization”, apresentado no marco do Seminário sobre políticas de ensino superior na América Latina, realizado em Cuernavaca, México, durante os dias 28 a 30 de setembro de 1997.

financiamento do Estado ou das dinâmicas do mercado, mas sim, como um processo relacionado com a salvaguarda do interesse público.

A redefinição introduz necessariamente novos temas e novos debates relacionados à autonomia. Entre eles, podemos mencionar o financiamento público às instituições de ensino superior, a avaliação e a certificação.

### **O desenvolvimento do princípio da autonomia universitária na América Latina**

Qual é a tradição da universidade que a América Latina herda? Quando dirigimos a mirada aos processos da nossa região, no século XIX encontramos uma marcada herança do modelo napoleônico, em que a universidade é controlada e supervisionada pelo governo central e por uma elite burocrática interna que a dirige.

Buscando converterem-se em formadoras das elites, as novas instituições se inspiram nos modelos europeus ainda que na prática distanciam-se deles. As universidades latinoamericanas demoram muito para abrir um espaço à pesquisa (aspecto sobre o qual se estrutura o modelo alemão); muito menos há lugar para a educação geral (preconizada pela tradição britânica) e, encontramos um precário desenvolvimento das instituições formadoras da elite (função que desenvolve o modelo francês)<sup>97</sup>.

Este último modelo, que como já dissemos prima na origem das nossas universidades, situará as mesmas, por definição, ao serviço do Estado. A ele se contrapõe o modelo alemão, quando a universidade deve servir à ciência, o que pressupõe uma maior ênfase no terreno da autonomia acadêmica.

---

<sup>97</sup> Simon Schwartzman propõe uma análise do contexto da educação superior na América Latina no seu artigo citado "Políticas de educación superior en América Latina: el contexto" em Hernán Courard (editor), **Políticas comparadas...op.cit.**

Na Argentina surge o Movimento de Córdoba (1918), uma tentativa clara de liberação da academia do ditame da autoridade do Estado e eclesiástica e, pelo mesmo, pioneiro na reivindicação da autonomia universitária na nossa região. Como um elemento de luta contra um Estado oligárquico, este princípio tem duas conotações: a primeira, sobre aspectos administrativos, no sentido que o Estado deve garantir o financiamento da universidade enquanto ela preserva a faculdade de autogovernar-se; a segunda, no sentido científico e acadêmico implicando uma renovação do trabalho universitário, menos plural, ligado à liberdade de cátedra, sem as resistências coloniais à ciência experimental e à filosofia utilitária.

Sem dúvidas que o movimento universitário latinoamericano do princípio do século, cujo epicentro ideológico foi a Universidade de Córdoba, impacta o discurso, a estrutura e a prática das instituições e os atores universitários durante boa parte do século XX. Reitores e Conselhos Universitários, organizações dos professores, movimentos estudantis e sindicatos estruturam os seus discursos em torno das interpelações da autonomia, da responsabilidade do Estado, da democracia interna, igualdade de oportunidades e liberdade de cátedra, junto a reivindicações particulares dos estamentos universitários. Esses princípios compartilhados encobrem interesses setoriais distintos e muito concretos; isso é visível quando os atores definem as suas posições num conflito universitário e põem à prova a sua capacidade de negociação.

Três fatores fundamentais têm incidido sobre a permanente preocupação pela autonomia universitária na Latino América: primeiro, não tem existido uma separação clara entre o político e o educativo, o que tem conduzido à utilização do espaço universitário com fins políticos; segundo, a educação tem sido vista como um canal efetivo de acesso e de ascensão social, pelo menos durante a etapa da industrialização e da urbanização (1920-1960) e, terceiro, as

universidades se converteram num campo de ação importante para grupos minoritários<sup>98</sup>.

Transcorrido o primeiro processo da “modernização democrática” da universidade latinoamericana, o qual pode ser localizado entre os anos 20 e 40 deste século, os conflitos universitários latinoamericanos seguem apresentando-se com um caráter reiterativo na subregião: movimentos estudantis com projeções políticas externas, enfrentamentos entre o Estado e a Universidade pelas definições da política educativa e financeira, greves por desacordos corporativos entre os estamentos e os corpos burocráticos, restrições legais e de fato à autonomia universitária, fechamentos decretados institucionalmente, reitorias com intervenção militar, são entre outros, características comuns nos países da América Latina.

A pesar de que a participação dos atores não tem sido a mesma, em termos gerais, podem ser encontrados padrões de comportamento regular nas lutas pela autonomia, nas quais os estudantes como o setor com maior capacidade de mobilização tentam conquistá-la ou defendê-la daqueles que querem negá-la ou diminuí-la. Em segunda instância, está o corpo docente apelando aos direitos fundamentais dos quais se deriva a liberdade de cátedra e a pesquisa, ainda que também movido pelos seus interesses corporativos estruturados em torno à carreira acadêmica. E em terceiro lugar, o estamento diretivo, que em algumas ocasiões, também esteve disposto a enfrentar-se com as forças externas para defender o espaço institucional universitário.

O eco social das lutas pela autonomia também é oscilante e depende fortemente do estado de ânimo dos setores urbanos e das classes médias, mas também do contexto político nacional. Antes que o conteúdo dos argumentos, a

---

<sup>98</sup> O desenvolvimento dessas idéias e uma comparação interessante entre alguns movimentos estudantis latinoamericanos, podemos encontrar em Renate Marsiske, **Movimientos Estudiantiles en América Latina: Argentina, Peru, Cuba y México 1918-1929**, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidade Nacional Autónoma do México, 1989.

sociedade olha o momento e, inclusive frente às ações e o tom estridente da sua presença podem ter reações complacentes ou reacionárias mediante o movimento universitário.

Entretanto, nesse como em outros aspectos da história continental, as generalizações resultam arriscadas, por isso é imprescindível mirar sempre com detenimento para os desenvolvimentos dos casos singulares. Antes disso, faremos uma revisão das dimensões comumente aceitas sobre a autonomia.

### **As interseções do conceito**

Segundo os analistas<sup>99</sup>, a autonomia universitária se pode dividir nas seguintes quatro dimensões: científica, acadêmica, administrativa e financeira.

A autonomia científica compreende o princípio fundamental da liberdade institucional para estabelecer as suas metas científicas, artísticas e culturais e garantir aos grupos de pesquisa a possibilidade de gerarem conhecimentos, definirem os problemas que julguem relevantes e de elaborarem projetos susceptíveis à avaliação dos pares. O desenvolvimento da função de pesquisa é a que requer de maior liberdade e portanto, de maior autonomia; mas, freqüentemente, os seus resultados somente são percebidos a longo prazo e não deveriam estar submetidos à rigidez do tipo administrativo; adicionando, por não ser uma atividade universitária necessariamente rendável, deveria contar com uma enorme flexibilidade no planejamento do seu desenvolvimento, na política de financiamento e nos critérios para avaliação dos seus resultados.

---

<sup>99</sup> Ver o artigo de Eunice Ribeiro Durham, "A autonomia universitária. O princípio constitucional e as suas implicações", São Paulo, NUPES, Universidade de São Paulo, Documento de Trabalho 9, 1989 e os artigos de Luiz Navarro de Brito, "Políticas de Ensino Superior-Autonomia Universitária" e Víctor M. Valle, "Proposiciones sobre Autonomía Universitaria" em Vários, Programa regional de Desarrollo Educativo-OEA, **Autonomía Universitaria. Tensiones y Esperanzas**, Washington, DAE-OEA, Serie Universidad N°1, fevereiro de 1986.

Como complemento necessário está a autonomia acadêmica que se pode sintetizar nas atribuições que a universidade detenha para organizar a docência, a pesquisa e a extensão; para criar e fechar programas; definir os currículos dos programas de graduação e das pós-graduações; fixar critérios e normas de seleção e de admissão dos alunos; e de outorgar certificados, graus e diplomas. Essa dimensão tem sido talvez a mais desenvolvida no interior das instituições do Estado, pois é uma das suas conquistas iniciais e tradicionais.

No que diz respeito à dimensão administrativa, esta se resume na competência sobre os seguintes aspectos: estabelecer a política geral da universidade; elaborar, aprovar e reformar os seus próprios estatutos e os regulamentos das suas unidades e demais órgãos; escolher as suas diretivas; contratar, nomear, demitir, exonerar e transferir docentes e não docentes; implantar estatuto docente próprio; fixar vencimentos e conceder aumento de remuneração; fixar acordos, contratos, convênios e convenções e criar cargos e funções.

Finalmente, a autonomia da gestão financeira consiste na iniciativa de elaboração e execução orçamental, na constituição do patrimônio próprio e na liberdade de conseguir recursos e utilizá-los. A maioria dos obstáculos que encontra o desenvolvimento da autonomia em qualquer das suas dimensões provém da relação de dependência das universidades públicas com respeito aos recursos do orçamento nacional.

A autonomia universitária é, portanto, um conceito chave que contribui para aprofundar a análise das relações entre a universidade, a sociedade e o Estado, relação que muda historicamente e que nos permite indagar no terreno das políticas de ensino superior e na forma como cada instituição define a sua missão e o sentido da sua articulação com o meio. Acolhemos a tese que afirma que os problemas atuais do terceiro nível educativo, no geral, e do setor

das universidades, em particular, encontram a sua origem na estrutura desta relação e, somente a sua reformulação permitirá resolver a crise atual<sup>100</sup>.

## **Os discursos e concepções sobre a autonomia na Universidade Nacional da Colômbia**

O trânsito à plena autonomia universitária é muito desigual na América Latina, pois depende das características dos seus processos políticos nacionais e dos resultados específicos das lutas estudantis alentadas durante parte do Século XX pelos princípios contidos no Manifesto de Córdoba.

A Universidade Nacional da Colômbia tem que competir, desde o seu início, com a existência das grandes universidades confessionais da Colômbia e participar duma briga política e ideológica entre liberais e conservadores que não cessa até a Frente Nacional (1957-1976). Esses dois elementos definem o papel, a importância e as categorias de autonomia que de maneira oscilante os governos concedem ou tiram.

Entre 1935 e 1991, período no qual a universidade pública é legislada no nível constitucional, a autonomia é restringida. Com o processo político que desemboca na Assembleia Constituinte, recria-se um marco de garantias e liberdades democráticas, até esse momento inexistentes, que inclui, entre outras, a autonomia universitária. Vejamos alguns detalhes desse processo.

Durante o período que vai dos anos trinta aos anos sessenta deste século, tenta-se consolidar um projeto liberal para a UN<sup>101</sup>, o qual traz consigo, infalivelmente, o princípio de autonomia universitária. Mas, apesar de que se

---

<sup>100</sup> José Joaquín Brunner, "Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato", em Hernán Courard (editor), **Políticas Comparadas de Educación en América Latina...op. cit....**

<sup>101</sup> Esse período se descreve com detalhe nos antecedentes históricos do Capítulo 2.

reivindicam as bandeiras esgrimidas pelo movimento de Córdoba, a sua incorporação no manejo universitário é limitada; não se modifica a superposição dos poderes do Estado e a Universidade no âmbito da gestão universitária. Ainda que se enfatize o caráter autônomo do acadêmico frente ao confessional e ao partidista, o controle do Estado é evidente de maneira permanente. O lento processo de laicização da educação na Colômbia, somado à imposição dum regime político autoritário durante os anos quarenta e cinqüenta, conduzem Gerardo Molina a afirmar que o que existe realmente é uma autonomia restrita.

Assim, a reforma universitária e a autonomia promulgadas em 1935 não são produto das pressões dos estudantes e dos professores, mas sim, do resultado secundário duma política geral de “modernização” das estruturas administrativas que o primeiro governo de López adiantou, para adequar a organização do Estado ao crescimento econômico e ao despertar de alguns grupos sociais da nação<sup>102</sup>.

Posteriormente, mesmo que durante os anos sessenta se redefine o conceito de autonomia para a UN através da Lei 65 de 1963, na prática o seu caráter continua sendo muito parcial. Esta é a primeira vez que se reforma o estatuto aprovado durante a “Revolução em Marcha”. A autonomia se limita a uma definição legal sobre a capacidade jurídica e econômica que a UN tem para organizar-se, governar-se e ditar as suas normas e regulamentos. Mas o fato de que o reitor tivesse que ser nomeado pelo Presidente da República, obstaculiza enormemente a capacidade de gerar-se um governo interno, consensualmente de acordo com seus estamentos básicos e, menos sujeito às flutuações políticas partidista.

A nomeação do reitor da Universidade Nacional fica com a decisão final do presidente da república que elege um dos três nomes propostos pelo Conselho Superior Universitário. Essa situação permanece inalterada desde a reforma de

1935 até a expedição da Constituição de 1991, que proclama a autonomia universitária e um regime especial para a Universidade Nacional da Colômbia.

Paralelamente a esse processo legal, a agitação política ideológica estudantil que simpatiza com o ideário da revolução cubana e com as experiências socialistas do Vietnã, China Popular e Europa geram um clima de conflito crônico, que perdurará durante muitos anos sem resolver-se. A cultura política autoritária e excludente, que se inclina pela aliança liberal-conservadora, repercute a oposição no surgimento duma cultura universitária fundamentalista e fanática desde à margem da esquerda. Para essas forças, a Nacional se converte num dos cenários do projeto subversivo com o qual se pretende debilitar as bases do Estado<sup>103</sup>.

A autonomia universitária é concebida pelo movimento estudantil e dos professores dos anos sessenta e setenta, em termos de “autonomia política e cultural”, significando com isso o rechaço ao financiamento estrangeiro (sobretudo norteamericano) e a objeção à imposição dos paradigmas forâneos, não somente da reforma universitária, mas também nas distintas áreas do saber. Paralelamente, ocorre uma intensa luta para conquistar o cogoverno universitário, segundo a visão tradicional reivindicada pelo Movimento de Córdoba (cogoverno, liberdade de cátedra, entre outros).

Quando estoura o conflito de 1971, a principal demanda que surge é o cogoverno. Esta proclama tem que ver com três assuntos que não vão ligados entre si necessariamente: o primeiro, a eleição das autoridades; segundo, os mecanismos de eleição e o grau de participação que se reconhece a cada estamento e, terceiro, a composição do máximo órgão do governo. Agora, a Universidade Nacional tem autonomia de eleição, mas não uma participação

---

<sup>102</sup> Edmundo Rodríguez, **Partidos políticos y autonomía universitaria**, Serie de investigaciones Nº 6, Bogotá, PUJ-FAES, 1979, página 29.

<sup>103</sup> Uma análise de alguns aspectos desse conflito é encontrado em William Ramírez Tobón, Jaime Zuluaga e Mariana Serrano, **Frente ao Conflito...op.cit...**

democrática no governo. Este cogoverno se conquista efetivamente em 1971, para morrer pouco tempo depois pelas visões obtusas do Estado e do governo destes anos, no sentido de considerar os conflitos da UN como resultado da participação e, a esta, como um assunto que é objeto da omissão das políticas concretas e de longo prazo. Os estudantes que tinham lutado nas ruas pelo governo democrático da universidade pública, tampouco entendem o significado da conquista alcançada, nem as repercussões da sua finalização mediante o decreto presidencial.

Existem demasiados dissensos entre os estamentos e entre as próprias facções ideológicas da esquerda, que igual que ao nível nacional, dificultam a coesão do movimento. Ou seja, que a ausência duma esquerda unificada se reflete de maneira intacta no caso da UN. Durante os anos setenta, o movimento estudantil liderado pela esquerda se vincula a uma série de processos nacionais de protesta contra os governos de turno, acerca das questões rurais, urbanas, sociais no geral.

Uma aceção freqüente entre os estudantes é a autonomia associada à extraterritorialidade do câmpus universitário, não somente como rechaço à presença da força pública nos prédios universitários, mas também como apropriação dum espaço alheio ao mesmo contexto urbano da capital pelos estudantes da província que conformam fortes solidaridades. Esse conceito gera isolamento e conformação de “ghettos” -costenhos, pastusos, llaneros, santandereanos, vallunos-, que se retroalimentam na sua marginalidade com respeito a outros espaços políticos, sociais e culturais do país.

Um movimento estudantil definidamente situado na oposição do Estado defende a autonomia não somente referente ao Estado, mas sim, frente aos setores sociais internos ligados aos “interesses do capital”. Sobrevém, então, um período de forte isolamento da UN, que ao conviver com um comportamento quase sempre passivo dos dirigentes, resulta numa dinâmica de agudização da

crise do movimento universitário. A princípios dos anos oitenta, durante o governo de Julio César Turbay Ayala, os conflitos das universidades públicas adquirem características progressivamente mais violentas, até derivar em 1984, num dos fechamentos mais prolongados da UN.

Com a reitoria de Marco Palacios começa um período de normalização acadêmica e administrativa quando se trata de acabar com o debate orientado a um conceito ideologizado da autonomia baseada na extraterritorialidade e, o rechaço aos paradigmas do conhecimento dos países centrais. Enfim, ao que alguns tinham ressaltado como de posições fundamentalistas dos setores de esquerda.

Além da severa repreensão que se pretende ensinar aos estudantes, a relação do reitor com o governo e com as forças da universidade favorece a contundência com que a reitoria enfrenta aos “inimigos internos” da autonomia. Palacios é um acadêmico alheio à UN e por isso distante dos seus conflitos internos. Esse fato lhe dá uma grande margem para empreender a recuperação do prestígio da Universidade. O seu discurso sobre a autonomia está estruturado sobre a defesa do seu exercício responsável e, a deslegitimação da noção de extraterritorialidade tradicionalmente defendida por distintos interesses dentro do câmpus<sup>104</sup>.

No cenário que regulamenta o novo sistema de ensino superior colombiano, com a expedição da Constituição Política e com a Lei de 30 de 1992, manifesta-se uma forte tensão entre um conceito mais amplo de autonomia que propicia a auto-regulação frente aos princípios da inspeção e da vigilância do Estado, assim como com respeito à liberdade das empresas das universidades

---

<sup>104</sup> Numa entrevista concedida por Marco Palacios, em novembro de 1996, o ex-reitor da Universidade Nacional enfatiza esse ponto. No seu diagnóstico sobre a universidade que recebeu em 1985, disse entre outras coisas: “eu escrevi um memorando no qual basicamente dizia que o câmpus se havia perdido nas mãos dum as forças muito complicadas e assinalava a necessidade de acabar com esse processo... Basicamente propunha que aquí não podia ter

privadas e da dependência financeira das universidades públicas. A Lei 30 de 1992 consagra a autonomia para todas as universidades sem diferenciá-las segundo a natureza jurídica, o grau de complexidade, a razão social ou funções. Durante a etapa do debate da norma, a UN unida a outras instituições tanto privadas como públicas consideradas de prestígio, defende uma autonomia seletiva. Somente as “verdadeiras” universidades poderiam usufruir da autonomia em todas as suas dimensões, sendo mais restrita às que não cumprissem com os requisitos de qualidade e de complexidade. Ao final, consegue impor-se o critério predominantemente no setor privado, que logra para si a autonomia sem restrições.

No interior da UN, Antanas Mockus elabora um conceito de autonomia mais relacional. Desde o seu ponto de vista, é fundamental ligar o discurso sobre a autonomia ao desenvolvimento de pedagogias flexíveis orientadas à expansão dos espaços para o desenvolvimento da pesquisa em todos os campos do saber. Considera nesta direção, que a UN está obrigada a estender os laços com o setor produtivo e responder às necessidades de modernização do país.

A Universidade é sensível e deve ser sensível aos câmbios da informática e à tecnologia que comprometem o futuro dum país quanto à urgência de resolverem-se problemas de modernização produtiva e administrativa... O Estado e a economia devem exercer pressões sobre a Universidade, mas não podem decidir a sua orientação global; a Universidade deve conquistar o direito de explorar os seus próprios caminhos, prestando serviços duma maneira eficaz, mas sem subordinar-se à prestação deles<sup>105</sup>.

Curiosamente, depois da expedição da Lei 30 de 1992, a autonomia se torna um problema das universidades privadas, no sentido de ampliar a permissividade para a criação de programas e para atender as demandas dum mercado quase completamente desregulado.

---

residências, nem cafeteria e, que aquí podia entrar a força pública, porque a Universidade faz parte da soberania e do território nacional”.

<sup>105</sup> Antanas Mockus, “Síntesis de la Misión de la Universidad”, em **Requerimientos para la modernización de la Universidad Nacional**, Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia 1991, página 2.

A tensão entre o Estado que enfrenta a contradição que supõe controlar e ao mesmo tempo desnormalizar favorecendo à coordenação a partir das leis do mercado e, as universidades, principalmente as públicas, que tentam resistir tais avanços detráis da coordenação acadêmica respaldada pelo princípio da autonomia universitária, continua no cenário universitário colombiano.

A partir da expedição da Nova Carta Constitucional, em 1991, o debate sobre a autonomia é retomado na Universidade Nacional, ainda que permaneça restrito à esfera dos dirigentes. Hoje em dia se propõe como um assunto de maior importância a necessidade de estruturar-se um discurso sobre a autonomia desde os interesses da universidade pública.

### **Qual é a discussão sobre a dimensão financeira da autonomia?**

Na discussão teórica e jurídica sobre a autonomia das universidades públicas, existe um acordo geral em que o seu exercício não é absoluto, enquanto exista uma normatividade superior que lhe coloca limites legais e uma realidade de dependência financeira que a subjugue e a condicione frente ao Estado. O obstáculo mais óbvio provém da dependência financeira dos recursos públicos, pois uma autonomia absoluta suponderia uma independência financeira absoluta e esse grau de autarquia é altamente improvável. Na medida em que os recursos provenham maioritariamente do Estado, as universidades têm uma margem relativa de autonomia para planejar o seu desenvolvimento e, uma margem também relativa para negociar os montantes do financiamento. Entretanto, essa discussão não está resolvida. Depende da política adotada pelo Estado, da mentalidade dos funcionários públicos e da capacidade para articular-se um discurso integral por parte da Universidade.

Durante os anos oitenta, tanto as políticas educativas, no geral, como aquelas dirigidas especificamente às universidades, vêem-se afetadas pelas transformações políticas sociais e econômicas da região, em especial pela diminuição do gasto público e pelos efeitos negativos da inflação.

Geram-se situações perversas na relação financeira entre o Estado e as universidades públicas. As constantes negociações pelo reajuste e pela atualização orçamentária deixam as universidades sem defesas na relação com as burocracias do aparelho do Estado e com os funcionários políticos dos governos. A tão sonhada “autarquia universitária” se dilui, já que as universidades não sabem com qual volume real de recursos poderão contar para o exercício anual<sup>106</sup>.

Segundo José Joaquín Brunner, na América Latina, o financiamento público dos sistemas de educação conta com um mecanismo comum consistente em designações orçamentárias anuais outorgadas de maneira automática pela Lei.

...O montante global destinado dentro do orçamento nacional se determina com base ao orçamento anterior, incrementando ou reduzindo segundo a conjuntura fiscal, as políticas da fazenda pública e o resultado das negociações intraburocráticas (dentro do Governo) e disso com os atores corporativos que solicitam o aumento da sua participação no orçamento nacional. O eixo das quantidades destinadas automaticamente é o seu caráter inercial; elas não olham nem para os inputs requeridos, nem aos outputs esperados, os quais são considerados dados fixos. A regra é: partir negociando com base ao piso fixado no último ano e, sobre ele, negociar os possíveis incrementos.<sup>107</sup>

As instituições de ensino superior latinoamericanas recebem como uma decisão inapelável a determinação do montante total do seu orçamento por parte do Ministério da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento, não sem antes pressionar mediante o mecanismo de “lobby” ou de ações sindicais ou estudantis pelo aumento das contribuições. Na prática, as quantidades designadas automaticamente terminam convertendo-se num mecanismo supremamente rígido, que contribui para a burocratização e ao estancamento

---

<sup>106</sup> Daniel Cano, *op.cit.*, páginas 28 e 29.

das possibilidades distributivas orientadas sob critérios de produtividade das universidades<sup>108</sup>.

No que se refere ao uso interno que dão às instituições as quantidades orçamentárias, a rigidez também é uma constante, “portanto a maior parte deve destinar-se a cobrir gastos do pessoal e periódicos reajustes das remunerações”<sup>109</sup>.

Além das vicissitudes das quantidades orçamentárias, as universidades públicas devem enfrentar uma série de interlocutores com interesses particulares. Dentro desses atores se contam os funcionários do governo, que no geral, movem-se pelas motivações conjunturais e de curto alcance; também circulam pelo cenário distintos tipos de burocracias do Estado que se comportam com lógicas distintas (pré-modernas e modernas) e, por suposto, as clientelas políticas associadas<sup>110</sup>.

Os agentes políticos e burocráticos do aparelho governamental tentam exercer o controle sobre as universidades na busca de benefícios do partido, corporativos, burocráticos ou pessoais. Um dos âmbitos onde é mais clara a pressão dos agentes institucionais sobre o Estado é na busca de recursos.

Freqüentemente se afirma que um limite às práticas autonômicas é a relação de dependência financeira das universidades públicas com o Estado. Mas essa nem sempre se apresenta da mesma maneira nem com a mesma intensidade. O caso colombiano poderia ajustar-se a esse acontecimento.

---

<sup>107</sup> José Joaquín Brunner, “La economía política de la educación superior”, em **Los temas críticos de la educación superior en América Latina**, México, FLACSO- Universidad Autónoma de Aguascalientes e Fondo de Cultura Económica, 1996, páginas 131 e 132.

<sup>108</sup> **Idem.**

<sup>109</sup> **Ib.id.**, página 20.

<sup>110</sup> Daniel Cano, **op.cit.**.

## O debate financeiro na Colômbia

Na Colômbia, a discussão sobre a autonomia financeira das universidades públicas somente aparece posteriormente à reforma de 1992 e, especialmente com os recentes pronunciamentos da Corte Constitucional a propósito das competências que o Estado e a Universidade têm no manejo dos assuntos financeiros e orçamentários.

Na Lei de 30 de 1992, inclui-se uma série de novas disposições com o propósito de melhorar a gestão administrativa e financeira das universidades, entre elas, a criação dum regime único para as universidades (antes eram nacionais, departamentais e municipais); a consolidação dum sistema de universidades do Estado buscando a eficiência no uso dos recursos; o estabelecimento de equivalências nos títulos e estatutos docentes das instituições; a possibilidade de utilizarem-se normas do direito privado para os contratos e, o incremento real por parte do Estado das rendas anuais dos orçamentos nacionais e territoriais<sup>111</sup>.

A dependência financeira se erege, não obstante, como um obstáculo para o exercício da autonomia universitária, apesar da possibilidade de recorrer aos recursos próprios (cobrança de matrículas, venda de serviços, consultorias e patentes, entre outros), que em termos proporcionais são uma mínima parte do orçamento requisitado para os gastos do funcionamento e inversão<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Uma revisão dos principais aspectos da Lei de 30 de 1992, em termos do debate e do processo de implementação, pode-se encontrar em Mariana Serrano, " O impacto da reforma...", *op.cit.*....

<sup>112</sup> Esse argumento é proposto por Ricardo Lucio em "Universidad y Estado: ¿qué tanto reformó la ley 30?", em *Análisis Político*, nº 20, Bogotá, IEPRI- Universidade Nacional, setembro a dezembro de 1993.

Apesar de que o artigo 57 da Lei 30 considera as universidades públicas como “entes públicos autônomos”, para efeitos orçamentais eram consideradas como “estabelecimentos públicos”, sujeitos ao controle da administração central e submetidos, portanto, ao poder executivo para o planejamento das políticas e execução orçamental.

Essa assimilação das universidades como estabelecimentos públicos em matéria do controle orçamental tem implicado uma dependência do Ministério da Fazenda tanto na elaboração como na execução dos orçamentos, além da sujeição à decisão ministerial sobre o montante de fundos para o funcionamento. O seu controle chega, inclusive, à autorização dos translados orçamentais e, à aprovação ou rechaço da incorporação dos recursos adicionais ou da fixação dos recortes.

Adicionalmente, o Departamento Nacional do Planejamento decide sobre os recursos de inversão das universidades públicas segundo o plano do desenvolvimento econômico do governo em turno. Em resumo, as decisões de inversão deveriam ser fruto da autodeterminação universitária conferida pela Constituição de 1991 e, portanto, deveriam recair no Conselho Superior Universitário, que também conta com representantes do governo nacional.

## **A nova legislação colombiana**

O desenvolvimento constitucional sobre o caráter dos entes autônomos tem arrojado uma série de luzes sobre o debate financeiro. A Corte Constitucional produziu uma sentença que esclarece a excepcionalidade no manejo orçamental que dá cobertura às universidades e que até abril de 1997, tinha-se omitido<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Corte Constitucional, **Sentencia Nº C-220 de 1997**, Bogotá, abril 29 de 1997.

Coloca-se que o conceito de estabelecimento público se erige contra o princípio essencial da autonomia universitária. A sentença sublinha que a estrutura inadequada, a qual as universidades têm se subordinado, obstaculiza, de maneira particular, o desenvolvimento da sua função pesquisadora. Isso tem conduzido ao planejamento e ao uso de mecanismos jurídicos de exceção para cumprir-se essa tarefa<sup>114</sup>.

O tipo de autonomia financeira que as universidades públicas requerem, entendida como “a capacidade de autodeterminação alheia à ingerência do poder executivo”, é viável constitucionalmente a partir do artigo 113

o qual estabelece, que além dos órgãos que integram cada uma das divisões do poder público, existem outros, autônomos e independentes, para o cumprimento das demais funções do Estado, entre eles o Banco da República (art.371 C.P.); a denominada Comissão Nacional de Televisão (art.77 C.P), e as universidades do Estado (art.69 C.P.), organismos que o Constituinte dotou de autonomia, não obstante, o seu caráter de organismos de direito público, sujeitos a um regime legal próprio, o que significa que exigem por parte do legislador um tratamento especial, que lhes permita, efetivamente, exercerem essa prerrogativa, sem que isso implique “exonerá-las de todo o ponto de contato com o Estado”, ou de não admitir o controle fiscal que sobre elas deve exercer a Contadoria Geral da República, enquanto se nutrem de recursos públicos<sup>115</sup>.

O reconhecimento do caráter dos entes autônomos que as universidades públicas detêm, supõe que apesar de que o orçamento global deva ser incluído na lei anual do orçamento por ser parte constitutiva do orçamento geral da Nação e, por isso, podem-se ressentir as reduções do gasto público, as universidades do Estado se reservam a prerrogativa de definirem as suas prioridades no processo de redução ou de atrasos das partidas.

---

<sup>114</sup> **Idem.**

<sup>115</sup> **Ibid.**, página 24.

Porém, o manejo orçamental autônomo das universidades do Estado não significa que se encontra isento dos princípios como a unidade orçamental, a universalidade e a unidade de caixa

O orçamento anual das universidades do Estado, como se disse, deverá incluir-se na lei das apropriações que o Congresso expede a cada ano. Tal orçamento, dado o caráter autônomo dos entes universitários, destinar-se-á de maneira global, correspondendo à própria universidade, através dos seus máximos órgãos de governo, definir seu destino e efetuar a distribuição de acordo com as suas necessidades e prioridades e, seguindo as normas e procedimentos que em efeito, internamente, tenha definido nos seus respectivos estatutos<sup>116</sup>.

O pronunciamento da Corte Constitucional tem efeitos sobre três instâncias das universidades oficiais: 1) os Conselhos Superiores que daqui para adiante deverão definir os temas que antes eram da competência do Ministério da Fazenda, do Departamento Nacional de Planejamento; 2) os escritórios de planejamento que deverão antecipar-se para programar e projetar o futuro das entidades; 3) as instâncias administrativas das instituições que deverão facilitar o manejo autônomo conferido pela categoria dos “entes autônomos”.

Em resumo, a Sentença C-220 de 1997 tem uma série de implicações sobre as políticas orçamentárias das universidades do Estado<sup>117</sup>, que enfatizam sua autonomia à condição de ser exercida com uma profunda responsabilidade.

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, página 6.

<sup>117</sup> A seguir transcreveremos as implicações orçamentárias do pronunciamento da Corte Constitucional: “a) Os gastos de transferências ou contribuições do Estado com destino às universidades do Estado são parte do Orçamento do Governo Nacional e fazem parte integral do Orçamento Geral da Nação; b) as contribuições do Orçamento Nacional com destino às universidades do Estado são de caráter global e discriminar-se-ão por: funcionamento, serviço de dívidas e inversão; c) os recursos próprios gerados pelas universidades do Estado, conformados pelos ingressos correntes e os recursos de capital carecem da conotação de “recursos administrativos” e estão constituídos pelos recursos ou fundos dos que a universidade pode dispor e administrar para o cumprimento eficiente, eficaz e responsável dos seus objetivos institucionais; d) a aprovação e modificação dos orçamentos das universidades do Estado estão sob a responsabilidade e autoridade do Conselho Superior Universitário correspondente; e) O orçamento que se submeta à autorização do Conselho Superior Universitário deverá integrar os recursos apropriados como as contribuições do Orçamento Nacional nas suas distintas agrupações de funcionamento, serviço de dívida e inversão e os recursos próprios gerados pela universidade; f) O Conselho Superior Universitário aprovará a distribuição detalhada das distintas agrupações obtidas mediante as contribuições do Orçamento Nacional e o detalhe dos gastos financiados com os recursos próprios da universidade; g) as universidades do Estado

O ICFES numa avaliação sobre as implicações da sentença C-220<sup>118</sup>, insiste no argumento de que a autonomia conferida pela Constituição de 1991 é “plena, mas não absoluta”: ou seja, que as universidades devem exercer a sua autonomia com responsabilidade frente ao Estado e à sociedade e, por isso mesmo, a categoria de entes universitários autônomos também é fruto dos controles fiscais e disciplinares.

Como entes do Estado autônomos, as universidades não fazem parte de nenhum dos ramos do poder público, nem do executivo, nem do legislativo, nem do judicial, o que não significa “exonerá-las de todo ponto de contato com o Estado”; ao contrário, a categoria de entes universitários autônomos permite às universidades do Estado, como organismos de direito público, estarem submetidas a um regime legal próprio e especial, ao tempo em que estão sujeitas aos controles que estabelecem a Constituição para as mesmas<sup>119</sup>.

Inevitavelmente surge a pergunta sobre quais são as repercussões que as novas precisões sobre a autonomia da universidade pública trarão à Universidade Nacional. O discurso do reitor Vítor Manuel Moncayo, nomeado em abril de 1997<sup>120</sup>, enfatiza o caráter autônomo da Universidade Nacional com um vigor que não se escutava desde a reforma de 1936. Isso é percebido no projeto de reforma ao Estatuto Geral no qual está, de forma taxativa, que a Universidade Nacional “tem a capacidade para regular, com independência e sem subordinação, as normas legais gerais que limitem ou restrinjam a sua autonomia em todas as matérias de natureza acadêmica, financeira e administrativa indispensáveis para o cumprimento dos seus fins”, erigindo-se, desta

---

deverão promover sistemas e procedimentos com tendências a facilitarem a programação e execução orçamental ordenada e eficiente. No tempo em que se expedem essas normas é conveniente adequar as do Estatuto Orgânico do Orçamento Nacional enquanto a autonomia universitária não seja contrariada; h) para a execução orçamental, as universidades do Estado devem estabelecer esquemas de manejo financeiro que garantem a adequada compatibilização entre a geração efetiva dos recursos e os requerimentos de pagamentos. No que concerne às contribuições do Orçamento Nacional, a universidade do Estado deverá limitar-se em acatar o previsto no PAC em termos de quantidade e conceitos orçamentários”.

<sup>118</sup> ICFES, Subdirección General de Planeación, “Autonomía presupuestal de las universidades estatales”, Bogotá, agosto de 1997.

<sup>119</sup> *Ibid.*, página 5.

<sup>120</sup> Este reitor foi eleito novamente em abril de 2000, para um segundo período.

maneira, num ente que define, desde si mesmo, as diferenças de interpretação referentes às normas superiores que sejam julgadas como contrárias as do foro universitário. Quando a Universidade Nacional definiu separar-se da Lei 100 de 1993 sobre saúde e seguridade social, reclamando o direito à autodeterminação no manejo do pagamento das aposentadorias e ao serviço de saúde, qualificou, explicitamente, a Lei 100 como violadora da autonomia e procedeu, em conformidade, mantendo a Caixa Nacional de Previsão por fora do Sistema Nacional de Saúde, o qual ordenava a sua liquidação ou transformação em Empresa Promotora de Saúde.

A autonomia plena reconhecida no artigo 69 da Constituição Nacional se converte assim na autonomia absoluta, homologável também ao conceito de “soberania”, como se aspirasse a ser um pequeno Estado dentro do Estado, inclusive para substituir à Corte Constitucional ou o Conselho de Estado, ao fixar jurisprudência sobre os alcances e limitações da autonomia. Esse aspecto discursivo e prático lembra a definição de autonomia como “extraterritorialidade”, tal como foi entendido pelo movimento estudantil dos anos sessenta e setenta.

As conseqüências aparecem não somente na própria Universidade Nacional, mas sim, no conjunto das universidades públicas, atentas ao curso do debate sobre a autonomia orçamental e o manejo da seguridade social dos trabalhadores universitários: as universidades do Valle e de Caldas definiram uma conduta similar frente à Lei 100, enquanto o Ministério da Saúde demanda os atos administrativos dos respectivos Conselhos Superiores Universitários.

Corre-se o risco, entretanto, de que as autoridades universitárias caiam nos “*muñequeros*” (buscar ou procurar influência para obter algo) pelas minúncias financeiras e pelas reivindicações gremiais. Mesmo que o debate se oriente de

maneira clara e construtiva, a universidade pública poderia recuperar a sua entidade como ator central do sistema universitário colombiano.

## **Os limites à autonomia universitária através do controle avaliativo**

A diferença da política do controle burocrático central sobre a gestão educativa, mais depurada nas universidades públicas que nas universidades privadas pela relação de dependência financeira frente ao Estado, o controle entendido como avaliação é uma política recente para a qual apenas estão planejando as adequações normativas, e em termos culturais, transformando-se os padrões tanto dos Ministérios de Educação como os das próprias instituições universitárias.

Na América Latina, o debate sobre a avaliação aparece com força durante os anos sessenta, vinculado à concepção governamental de que sendo o ensino superior um fator de modernização, deveria monitorar-se. Derivada dessa interpretação, cobra vigência a necessidade de avaliar a qualidade das instituições de ensino superior e, a urgência de avaliar os professores de acordo com os indicadores da produtividade acadêmica.

Fazendo um balanço das políticas de avaliação, na América Latina, Kent coloca que se pode constatar uma aceitação gradual, ainda que segmentada, da avaliação.

Todavia, a sua consolidação nas práticas e culturas institucionais e acadêmicas é muito desigual, e inclusive apenas, incipiente. Observa-se uma situação híbrida: por um lado, o campo da investigação científica e os organismos de financiamento e apoio mostram uma clara vocação por instaurar a avaliação como critério de funcionamento normal (ainda que com conflitos em torno dos critérios de avaliação e dos procedimentos de destinação dos recursos). Por

outro lado, no terreno da docência nas universidades e os institutos tecnológicos públicos, o desenvolvimento da avaliação é muito mais vacilante e mais gerador de efeitos perversos<sup>121</sup>.

Além disso, verifica-se a pouca confiabilidade dos procedimentos e os resultados das auto-avaliações institucionais, que inclusive têm sido aplicadas como exercício de índole administrativa, sem repercussões diretas sobre as formas de gestão e sobre as práticas acadêmicas. Essa situação se vê agravada pelo fato de que, no caso colombiano, a instância designada como organismo reitor dos processos de avaliação, o Conselho Nacional de Credenciamento mostra poucas raízes nas comunidades acadêmicas, as quais não o reconhecem como um organismo legítimo de avaliação.

Os aspectos comuns à avaliação da ensino superior latinoamericana poderiam ser resumidos em: 1) a avaliação é percebida como um dispositivo de legitimação, ressaltando o valor da elevação da qualidade; 2) a redução do controle por parte do Estado e a opção de conduzir à distância o ensino superior; 3) a avaliação tem implícita a desconfiança da sociedade frente à profissão acadêmica.

Em efeito, a avaliação traz associado um forte substrato valorativo e ideológico, pois a sua simples introdução parece implicar certa desconfiança pública (tanto governamental como social) em relação a alguns dos valores mais apreciados pelo ideário universitário latinoamericano: por exemplo, o da capacidade das universidades de autogovernarem-se<sup>122</sup>.

Por outra parte, um dos aspectos que se repete em todas as experiências de avaliação nos países latinoamericanos, refere-se ao fato de que, no geral, está articulada de maneira complexa com outras linhas de política educativa.

---

<sup>121</sup> Rollin Kent, "Las políticas de evaluación", próximo a sair no tomo II do livro de Rollin Kent (compilador), **Los temas críticos de la educación superior en América Latina**, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Fondo de Cultura Económica – Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1997.

<sup>122</sup> **Ibid.**.

Durante os anos setenta, Colômbia enfoca a avaliação como assessoria curricular e planejamento educativo; enfatiza-se mais o controle administrativo que o controle da qualidade. Somente nos anos oitenta começa a circular o discurso sobre a qualidade educativa em três sentidos: 1) a restrição à fundação das instituições de ensino superior; 2) a intervenção nas instituições que desobedecem às normas mínimas de qualidade; 3) o estímulo à infraestrutura acadêmica e ao desenvolvimento das pós-graduações. Em resumo, a avaliação começa a ser concebida como um processo de regulação à distância. Nos últimos anos e à luz do debate que suscitou a reforma de 1992, o tema da avaliação se inscreve na discussão sobre a autonomia. A interrogação que Kent formula sobre esse processo recente é a seguinte: restaria ver se a avaliação tende a constituir-se num valor assumido não somente pelo governo, mas também pelas instituições de ensino superior e pelas comunidades acadêmicas<sup>123</sup>.

A desregulação crescente do sistema de ensino superior que se tem repercutido numa expansão caótica e desordenada de programas e instituições é a característica mais evidente do cenário universitário colombiano dos anos noventa. Tem existido uma clara consciência entre os diversos atores envolvidos no sentido de que uma autonomia fora do controle poderia ir contra a qualidade educativa.

Durante os anos de vigência da nova lei, o manejo arbitrário da autonomia tem gerado um aumento desmedido na aparição das instituições<sup>124</sup>. Novos programas têm sido criados e as taxas de matrículas nas instituições privadas

---

<sup>123</sup> **Ibid.**

<sup>124</sup> Marco Palacios no seu estudo em conjunto com Liliana Caballero, "Innovación institucional para aumentar la capacidad endógena de la Universidad Pública", em **Estudios de base, Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública**, Bogotá, 1995, considera que a autonomia tal como está consagrada na nova Constituição, "concede à comercialização de serviços educativos de nível pós-secundários uma liberdade que somente justificar-se-ia para as instituições que abarcam comunidades que devem defender a liberdade de ensinar, pesquisar e publicar", página 292.

têm se expandido de maneira incontrolável. A partir da lei 30 surge uma situação na qual praticamente não existem parâmetros para estabelecerem-se requisitos às instituições. Desafortunadamente, o sistema de credenciamento que complementar-se-ia com uma boa informação para os usuários dos serviços educativos, ficou no texto definitivo da lei como voluntário e não como obrigatório, posição que defendiam as instituições de mais prestígio, entre elas a Universidade Nacional da Colômbia.

As relações entre as universidades públicas e a sociedade, encontram-se hoje atravessadas por uma nova noção de responsabilidade social. Essa tem que ver com o imperativo de resposta pública através das suas ações e , uma forma de fazê-la é por meio de mecanismos internos de auto-regulação, tais como um planejamento e avaliação vinculados aos indicadores de qualidade.

## CONCLUSÕES

Os debates teóricos sobre os processos da reforma na América Latina se estruturam a partir de dois eixos: 1) os que enfatizam os contextos externos a partir dos quais se impulsionam as reformas; 2) aqueles que consideram tanto o contexto no qual se produzem as políticas, como as relações entre os diversos atores que intervêm na formulação e no desenvolvimento das mesmas. Através desses dois eixos se pretende abrir o caminho para uma aproximação aos processos de reforma no caso selecionado: a Universidade Nacional da Colômbia.

O enfoque externalista conta com vários representantes. Graciarena, em primeiro lugar, observa que a universidade é induzida à reforma pelas circunstâncias externas que atuam desde fora ou que logram impulsionar as forças internas para adequar-se às mudanças. A universidade não tem a autonomia para decidir as modificações profundas da sua estrutura, nem a sua relação com o Estado e a sociedade.

González Casanova considera que o importante é reconhecer os fatores críticos da sociedade e a sua incidência sobre a universidade. Para esse autor, a sociedade mexicana se encontra em crise estrutural e, a universidade sofre essa mesma crise desde o seu interior. As características sociais da universidade a colocam do lado das classes médias, que não são e nem podem ser revolucionárias e, não logram ascender a propostas de derrotas do “regime burguês capitalista”.

E finalmente, Hunneus coloca que é necessário definir, previamente, os conceitos de reforma e, contrapô-los com outro conceito mais avançado como o de revolução. Mas também, com outros mais atrasados como o de

modernização. Enquanto esta última se entende como um processo de adequação e de colocar-se em marcha a inovação de diversas índoles, a segunda conclama à transformação total das estruturas.

Dentro das recentes análises comparadas das políticas do ensino superior em alguns países da América Latina, Schwartzman menciona dois problemas que se interpõem na adequada formulação das políticas: o financiamento num contexto de recursos públicos escassos com maiores gastos e custos e, a preservação da qualidade para assistir as necessidades econômicas, sociais e culturais de cada país. Enfatiza o problema do financiamento como o assunto central no setor público das universidades. Nas universidades públicas se geram situações de burocratização e politização extremas, enquanto que as universidades privadas, na sua maioria, oferecem produtos de qualidade medíocre.

No geral, os processos de reforma dos sistemas do ensino superior latinoamericano têm sido impulsionados pelas motivações políticas de curto alcance. Desde a sua perspectiva, seria desejável um equilíbrio entre o governo, as oligarquias acadêmicas e os mercados para que o funcionamento dos sistemas tomasse o caminho adequado.

Por outra parte, José Joaquín Brunner desde o estudo de dois aspectos centrais do ensino superior, a avaliação e o financiamento, aventura-se na formulação duma hipótese que pretende explicar os problemas atuais do ensino superior na nossa região. Os problemas atuais do ensino superior encontram a sua origem na estrutura das relações que se têm estabelecido entre os sistemas, a sociedade e os governos. Situação que somente mudará através da substituição dessas relações. Brunner propõe o estabelecimento dum novo “contrato social” entre as partes, que se sustentaria em dois eixos: um, onde o débil controle administrativo do Estado seria substituído por uma nova relação de avaliação; e o segundo, onde o compromisso estatal de transpassar os

recursos às instituições seria substituído por uma relação diferenciada e complexa de diversificação das fontes das instituições.

O novo contrato social entre o ensino superior e o Estado alcançar-se-ia mediante: a ampliação da autonomia das instituições, o câmbio nas suas modalidades de governo, o reforço da auto-regulação do sistema, a criação duma instância de regulação externa e, o novo papel dos governos nacionais em relação ao desenvolvimento do ensino superior.

Dentro da produção acadêmica brasileira referente aos processos de reforma universitária, é pertinente ressaltar o trabalho de José Arthur Gianotti sobre as transformações universitárias no Brasil durante a década dos anos oitenta. Esse autor está inserido na corrente que explica o deterioramento atual do ensino superior latinoamericano no geral, e brasileiro em particular, a partir da responsabilidade que o setor público atribuiu à crise do governo e à administração das instituições. A universidade deve traçar o seu próprio desenvolvimento e, para isso ela deve liberar-se da vigilância do Estado, estruturando-se a partir das suas experiências. Entretanto, os seus recursos são públicos e conseqüentemente, deve submeter-se a um controle público que não é sinônimo dum controle burocrático. Requer, portanto, duma monitoria coletiva tanto dos órgãos representantes dos cidadãos, como deles mesmos.

O lugar mais importante dentro do referencial teórico resenhado é ocupado por Burton Clark, pois é o autor que aplica a sociologia das organizações ao campos específicos do ensino superior e da universidade. Propõe uma reflexão iluminadora: a organização universitária enfrenta a paradoxa de ser uma das instituições mais tradicionais da sociedade, e por sua vez, ser propiciadora dos câmbios mais significativos na história do homem moderno. Daí a contradição entre o conservadorismo tradicional e a promoção do câmbio.

O câmbio social sempre está junto ao conflito nas organizações universitárias. Estas assistem, periodicamente, o surgimento dos novos interesses acadêmicos frente aos estabelecidos. Mas os interesses criados são distribuídos pelas estruturas educativas tradicionais com o fim de perpetuarem-se e, isso explica a durabilidade dos padrões de interação e câmbio. Assim, o conflito entre estabilidade e câmbio se expressa como um choque entre esses velhos interesses criados e os grupos que buscam institucionalizar os novos. O resultado da luta e o grau de câmbio efetuado estão determinados pelo poder relativo dos atores, definido pela legitimidade da ideologia e pela atividade do grupo.

São inumeráveis as reflexões de Clark sobre o complexo problema da reforma nas organizações acadêmicas. Somente mencionaremos algumas:

- A reforma dum determinado sistema está condicionada pela maneira em que este se opera.
- Nos sistemas acadêmicos maduros, a autoridade historicamente constituída tende a perpetuar-se. Entretanto, cada estrutura de autoridade contém debilidades que contribuem com a orientação das reformas explícitas.
- O poder é o fator decisivo na execução das reformas. Os grupos inovadores defensores da reforma aproveitam os desequilíbrios temporais de poder que geram sensações de crise e de insegurança, impedindo que os grupos tradicionais apliquem os seus critérios.
- O sucesso e o fracasso das reformas são aspectos relativos: dependem, em grande parte, das expectativas que se depositem sobre elas.

Na recente história da Universidade Nacional merecem ser destacados os seguintes momentos de reforma e transformação institucional: a) a chamada "Reforma Patiño" (1964- 1968), que buscou a modernização da estrutura acadêmica e administrativa com a adaptação do modelo de universidade norteamericana; b) a instauração do cogoverno de professores, decanos e estudantes, como resultado da mobilização estudantil nacional de 1971; c) o

processo de normalização institucional e a recuperação da legitimidade social durante a reitoria de Marco Palacios (1984- 1988); d) e uma tentativa de reforma acadêmica sob a orientação de Antanas Mockus (1990 – 1993).

Recontando os quatro momentos da reforma da Universidade Nacional da Colômbia, encontramos um denominador comum: são transformações incompletas. A reforma Patiño apesar de modificar a estrutura acadêmica e administrativa da Universidade, não consegue conciliar o modelo de faculdades com o modelo de integração dos serviços docentes, acentuando a “feudalização” das unidades acadêmicas presentes até hoje em dia. O acento participativo do movimento do Cogoverno de 1971, somente subexiste por um breve período. A contraposição entre o movimento estudantil radical e aquele de matiz mais reformista conduz à crise deste último. O processo de normalização empreendido por Marco Palacios tem que enfrentar a persistência de práticas conflitivas e de estruturas que se resistem à sua modificação: os setores tradicionais da Universidade se opõem, rotundamente, quando questionados por critérios meritocráticos. Finalmente, a reforma acadêmica proposta por Antanas Mockus tem alcances parciais: a flexibilização dos currículos e a adoção de novas pedagogias chocam com a ausência de capacitação para os docentes e de motivação para acolher-se práticas novidasas.

Poder-se-ia concluir que um trabalho profundo sobre os processos de reforma deve diferenciar entre os conflitos organizacionais por interesses, os discursos de interpelação universitária referentes aos valores, sem esquecer, por último, das tensões diferidas ou não resolvidas que darão início aos novos conflitos e aos novos processos de reforma.

Quando se revisam os debates universitários no transcurso temporal do século XX, encontramos eixos com conteúdos relativamente invariáveis e eixos emergentes cujos conteúdos novidosos respondem aos câmbios na

configuração do sistema educativo, os modelos de coordenação do sistema ou as características organizacionais dos estabelecimentos. Entre os principais, encontramos: o projeto de universidade pública, a autonomia, o governo interno, a igualdade de oportunidades, a excelência, a reforma acadêmica e o financiamento.

Neste trabalho a opção, no terceiro capítulo, foi analisar o eixo da autonomia universitária. À luz do debate atual, esse princípio chega acompanhado pelas noções de responsabilidade e prestação de contas. Isso obriga a redefinir-se o conceito de autonomia com o qual se vinha trabalhando de maneira relativamente consensual, na maior parte das universidades públicas latinoamericanas.

Dentro das recentes reflexões, encontramos colocações de que a autonomia universitária é um bem democrático em si mesmo, ou seja, um aspecto que, obrigatoriamente, deve formar parte de qualquer agenda orientada à marcação dos caminhos para a transformação da universidade latinoamericana. Também é necessário unir, de forma inseparável, o conceito de prestação de contas (“accountability”) ao princípio da autonomia, não exclusivamente à luz do financiamento do Estado ou das dinâmicas do mercado, mas sim, como um processo relacionado com a salvaguarda do interesse público.

Apesar de que a participação dos atores não tem sido a mesma, em termos gerais, encontram-se alguns padrões de comportamento regular nas lutas pela autonomia. Os estudantes são o setor com maior capacidade de mobilização e ação radical, conquistando ou defendendo a autonomia de quem a negam ou a limitam. O corpo docente tem apelado aos direitos fundamentais dos que se derivam a liberdade de cátedra e de pesquisa, ainda que também tem se movido pelos interesses corporativos estruturados ao redor da carreira acadêmica. E, o estamento diretivo algumas vezes também se apresenta

disposto a enfrentar as forças externas para defender o espaço institucional universitário.

Na Colômbia, entre 1935 e 1991, período no qual se legisla sobre a universidade pública num nível constitucional, a autonomia é limitada. Com o processo político que desemboca na Assembléia Constituinte se recria um marco de garantias e liberdades democráticas até este momento inexistentes, incluindo entre outras a autonomia universitária.

Desde 1935 até 1991, a nomeação do reitor da Universidade Nacional recai na decisão final do presidente da república que o elege a partir de três nomes indicados pelo Conselho Superior Universitário. Com a nova Constituição de 1991, proclama-se a autonomia universitária e um regime especial para a Universidade Nacional da Colômbia.

Nos anos sessenta e setenta, a autonomia universitária é concebida pelo movimento estudantil e dos professores em termos de “autonomia política e cultural”, significando assim o rechaço ao financiamento estrangeiro (sobretudo norteamericano) e a objeção à imposição dos paradigmas de fora, não somente de reforma universitária, mas também nas distintas áreas do saber.

Quando estoura o conflito de 1971, a principal demanda é o cogoverno, o qual se conquista efemeramente, até morrer pelas visões lentas do Estado e dos governos desses anos, no sentido de que os conflitos da UN foram considerados como resultado da participação e a esta como um assunto de omissão das políticas concretas e a longo prazo.

Desde então, o movimento estudantil se situa na oposição ao Estado. A autonomia é defendida não somente com respeito ao Estado mesmo, mas também frente aos setores sociais internos ligados aos “interesses do capital”. Os anos setenta são, então, um período de forte isolamento da UN, que ao

conviver com um comportamento quase sempre passivo dos dirigentes, redonda numa dinâmica de agudização da crise do movimento universitário.

Com a reitoria de Marco Palacios (1984 – 1987), uma etapa de normalização acadêmica e administrativa começa, quando se tenta acabar com o debate orientado a uma concepção ideologizada de autonomia baseada na extraterritorialidade e, no rechaço dos paradigmas do conhecimento dos países centrais.

Depois, na reitoria de Antanas Mockus (1990 – 1993), a autonomia é concebida duma maneira mais relacional. Desde sua visão é fundamental unir o discurso sobre a autonomia com o desenvolvimento das pedagogias flexíveis orientadas à expansão dos espaços para o desenvolvimento da pesquisa em todos os campos do saber. Considera que a UN está obrigada a estender os laços ao setor produtivo e responder às necessidades de modernização do país.

Curiosamente, com a expedição da Lei 30 de 1992, a autonomia se torna um problema das universidades privadas, no sentido de ampliar a categoria de permissividade para a criação de programas e para atender as demandas dum mercado quase que completamente desregulado.

As novas medidas legais, em Colômbia, amparam-se no desenvolvimento constitucional sobre o caráter dos entes autônomos das universidades públicas, o qual tem arrojado uma série de luzes sobre o debate financeiro da autonomia para este tipo de instituições. A Corte Constitucional produz a Sentença nº C-220 de abril de 1997 que esclarece a excepcionalidade no manejo orçamental que envolve as universidades e que até esta data se tinha omitido.

O reconhecimento do caráter dos entes autônomos que as universidades públicas detêm, supõe que apesar de que o seu orçamento global deva ser incluído na lei anual de orçamento, por ser parte constitutiva do orçamento geral

da Nação e, por isso mesmo podem ressentir as reduções do gasto público, as universidades do Estado se reservam quanto à prerrogativa de definição das suas prioridades no processo de redução ou de postergação das partidas.

Porém, a conquista da autonomia também apresenta outras dificuldades. Atualmente a Universidade Nacional continua vivendo problemas derivados de abrigar grupos políticos que adotam meios violentos para defenderem as suas consignas e, de ser um espaço propício para o tráfico de substâncias ilícitas. Essa realidade propicia a intromissão da polícia e de outros organismos de segurança no desenvolvimento das atividades normais do centro educativo.

É evidente que a Universidade não pode subtrair-se do contexto nacional, mas também é claro que os “*grupúsculos*” ( organização política com reduzido número de membros, caracterizada pelo seu radicalismo teórico e pelo forte ativismo) que geram violência devem encontrar meios pacíficos para a expressão e resolução das suas demandas. A Nacional, tal como o país, requer de mecanismos que facilitem o trâmite pacífico dos seus conflitos internos. Isso parece ser um dos retos mais importantes para esta nova década.

## BIBLIOGRAFIA

María Cristina Alvarado, "Píldoras de la memoria. Desde mayo hasta este final de año se ha vivido un verdadero maratón en la UN. Seguimiento", em **Carta Universitaria**, No. 41, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, noviembre de 1991.

Walter Broderick, **Camilo Torres. El cura guerrillero**, Barcelona, Grijalbo, 1979.

José Joaquín Brunner, "La Reforma de la Universidad Católica de Chile", em Brunner e Flisfisch, **Los intelectuales y las instituciones de la Cultura**, Santiago de Chile, FLACSO, 1984.

José Joaquín Brunner, "Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato", em Hernán Courard (Editor), **Políticas Comparadas de Educación en América Latina**, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1993.

José Joaquín Brunner, "La economía política de la educación superior" em **Los temas críticos de la educación superior en América Latina**, México, FLACSO - Universidad Autónoma de Aguascalientes y Fondo de Cultura Económica, 1996.

Américo Calero Llanes, **La otra universidad**, Cali, Ediciones CECAN, 1991.

Burton Clark, **El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica**, México, UAM/Nueva Imagen, 1991.

Corte Constitucional, **Sentencia No. C-220 de 1997**, Bogotá, abril 29 de 1997.

William Crotty (ed.), **Comparative politics, policy, and international relations, Political Science: Looking to the future**, USA, Northwestern University Press, 1991.

Eunice Ribeiro Durham, "A autonomia universitária. O princípio constitucional e suas implicacoes", São Paulo, NUPES, Universidad de São Paulo, Documento de Trabalho 9, 1989.

José Wellington Germano, **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**, São Paulo, Cortez Editora/Editora da Unicamp, 1993.

José Arthur Gianotti, **A Universidade em ritmo de barbárie**, São Paulo, Editorial Brasiliense, 1987.

Pedro L. Goergen, "Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta?" em **Pro-Posições**, Vol. 2, No. 3, Unicamp, Facultad de Educación, Diciembre 1991.

Pablo González Casanova, "El contexto político de la reforma universitaria. Algunas consideraciones sobre el caso de México" in **La Universidad Latinoamericana: Visión de una década**, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, 1979.

Jorge Graciarena, "Los procesos de reforma universitaria y el cambio social en América Latina", em Patricio Dooner e Iván Lavados, **La universidad latinoamericana. Visión de una década**, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1979.

Marco Aurelio Herrera Zgaib, "La educación superior en Colombia y la crisis de la hegemonía ideológica (1961-1982)", Tesis de grado para optar al título de Sociólogo de Indesco, Bogotá, 1985.

Carlos Huneeus, "Concepto de reforma universitaria", em **La Universidad Latinoamericana: Visión de una década**, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1979.

Octavio Ianni, **A Sociedade Global**, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1992.

ICFES, Subdirección General de Planeación, "Autonomía presupuestal de las universidades estatales", Bogotá, agosto de 1997.

Rollin Kent, "Las políticas de evaluación", mimeo próximo a salir en el tomo II del libro de Rollin Kent (compilador), **Los temas críticos de la educación superior en América Latina**, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Fondo de Cultura Económica - Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1997.

Francisco Leal, "La participación política de la juventud universitaria como expresión de clase" em Varios, **Juventud y política en Colombia**, Bogotá, Fescol/SER, 1986.

Daniel Levy, "For a democracy with adjectives: Putting the democracy back into higher education modernization", presentado en el marco del Seminario sobre políticas de educación superior en América Latina realizado en Cuernavaca, México, durante los días 28 a 30 de septiembre de 1997.

Arend Lijphart, **Características del método comparativo**, Madrid, Ediciones Centro de Estudios de Política Americana, Serie teórico-metodológica, No. 1, junio de 1993.

Rocío Londoño, "Políticas, evaluación y fuentes de investigación", em **Carta Universitaria**, No. 33, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, septiembre de 1990.

Fabio López De La Roche, **Izquierdas y cultura política. Oposición alternativa?**, Bogotá, Cinep, 1994.

Ricardo Lucio, "Algunos elementos históricos para reflexionar sobre la propuesta", em Centro de Estudios Sociales, "Sistema de Universidades del Estado (Públicas)", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1989.

Ricardo Lucio y Mariana Serrano, **La Educación Superior. Tendencias y Políticas Estatales**, Bogotá, Tercer Mundo, 1992.

Ricardo Lucio, en "Universidad y Estado : ¿qué tanto reformó la ley 30 ?", em **Análisis Político**, No. 20, Bogotá, IEPRI - Universidad Nacional, septiembre a diciembre de 1993.

Renate Marsiske, **Movimientos Estudiantiles en América Latina: Argentina, Perú, Cuba y México 1918-1929**, México, Centro de Estudios Sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

Gerardo Molina, "Universidad estatal y universidad privada" em Gerardo Molina, et.al., **¿Universidad oficial o universidad privada?**, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1978.

Gerardo Molina, **Pasado y presente de la autonomía universitaria**, s.f., s.l.

Ricardo Mosquera Mesa, **Hacia una universidad moderna e investigativa**, Bogotá, Empresa Editorial de la Universidad Nacional de Colombia, 1990.

R.H. Moreno Durán, "La memoria irreconciliable de los justos" em **Análisis Político**, No. 7, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, mayo a agosto de 1989.

Antanas Mockus, "Síntesis de la Misión de la Universidad", em **Requerimientos para la modernización de la Universidad Nacional**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

Luiz Navarro de Britto, "Políticas de Ensino Superior - Autonomia Universitária" e Víctor M. Valle, "Proposiciones sobre Autonomía Universitaria" em Varios, Programa Regional de Desarrollo Educativo - OEA, **Autonomía Universitaria. Tensiones y Esperanzas**, Washington, DAE - OEA, Serie Universidad No. 1, febrero de 1986.

José Fernando Ocampo, **Reforma universitaria 1960-1980. Hacia una educación discriminatoria y antidemocrática**, Bogotá, CINEP, Serie Controversia, No. 79, 1979.

Marco Palacios, **Diagnóstico para una reforma académica y administrativa de la Universidad Nacional de Colombia**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, noviembre de 1985.

Marco Palacios, "Estrategias para la educación superior año 2000. Contribuciones a un debate público", em **Revista del ICFES**, Vol. 1, No. 1, Bogotá, ICFES, mayo-agosto de 1990.

Marco Palacios, Liliana Caballero, "Innovación institucional para aumentar la capacidad endógena de la Universidad Pública", em **Estudios de base**, Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública, Bogotá, 1995.

Marco Palacios, **Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1987-1994**, Bogotá, Editorial Norma, 1995.

José Félix Patiño, "Hacia la Universidad del Desarrollo", Informe del Rector, Volumen I, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1966. Apartes deste informe se recolhem na **Revista Universidad Nacional**, No. 23, Bogotá, janeiro-março, 1990.

Daniel Pécaut, **Orden y violencia: Colombia 1930-1954**, Vol. I, Bogotá, Cerec/Siglo XXI, 1987.

Nayibe Peña e Arturo Claudio Laguado, "Primer informe del proyecto de investigación - Cultura Universitaria", Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, febrero de 1994.

William Ramírez Tobón, Jaime Zuluaga e Mariana Serrano, **Frente al Conflicto: Modelos de Dirección y Participación en la Universidad Nacional**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Serie **Forma Universitaria No.1**, 1993.

Gabriel Restrepo, "Contexto, función y propuesta de los doctorados", em Jorge Hernán Cárdenas (editor), **Doctorados. Reflexión para la formulación de políticas en América Latina**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y CIID, Tercer Mundo, 1991.

Edmundo Rodríguez, **Partidos políticos y autonomía universitaria**, Serie de investigaciones No. 6, Bogotá, PUJ - FAES, 1979.

Simón Schwartzman, "Políticas de Educación Superior en América Latina: El Contexto", em Hernán Courard (Editor), **Políticas Comparadas de Educación**

**Superior en América Latina**, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1993.

Mariana Serrano Zalamea, "El impacto de la reforma a la educación superior en Colombia: debate e implementación (1992-1995)", em **Revista Paraguaya de Sociología**, No. 97, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, diciembre 1996.

Universidad Nacional de Colombia, Oficina de Planeación, "Plan de Desarrollo 1995-1998", Bogotá, noviembre de 1994.

**UN compromiso social y académico con la nación colombiana. Plan Global de Desarrollo 1999-2003**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999.

"Lineamientos para fundir la investigación con la vida económica de la nación. La académica del futuro", em **Carta Universitaria**, No. 32, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, agosto de 1990.

"Comités de área en la Universidad Nacional. Investigar la investigación", em **Carta Universitaria**, No. 31, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, junio de 1990.

"Survey on Universities", em **The Economist**, Londres, octubre 4-10 de 1997.

## ANEXO

### ESTATÍSTICAS

#### I. AMÉRICA LATINA

#### QUADRO Nº 1

#### TAXA BRUTA DE ESCOLARIDADE NO ENSINO SUPERIOR (1994)

PAÍS	POPULAÇÃO 18 - 24	MATRÍCULA	TAXA
COLÔMBIA*	5.197.444	606.506	11.6
MÉXICO	9.452.000	1.304.147	13.8
ARGENTINA	2.711.000	1.054.145	38.9
BRASIL	14.508.000	1.661.034	11.4
HONDURAS	507.000	53.802	10.6
AMÉRICA LATINA	42.493.000	7.405.257	20.7%

Ano 1995

Fonte: Banco Mundial

#### QUADRO Nº 2

#### GASTO PÚBLICO NO ENSINO SUPERIOR (1990 – 1991)

PAÍS	MILHÕES US\$	Nº DE ALUNOS	GASTO POR ALUNO US\$
COLÔMBIA	251'	511	491
ARGENTINA	676'	1.077	628
CHILE	244'	327	743
CUBA	335'	242	1.381
MÉXICO	2044'	1.192	1.714
BRASIL	5068'	1.504	3.291

Fonte: Angel Díaz Barriga, **Financiamento e gestão da educação superior na América Latina e o Caribe**, CRESALC-UNESCO, 1996.

## II. SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR DA COLÔMBIA

### QUADRO Nº 1 COLÔMBIA: EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR SEGUNDO A NATUREZA JURÍDICA ( 1965 – 1975)

ANOS	ENTIDADES ESTADUAIS		ENTIDADES PRIVADAS		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	
1965	22	59.4	15	40.5	37
1975	43	41.3	61	58.6	104
1985	69	30.6	156	69.3	225
1990	74	30.5	168	69.4	242
1995	80	30.2	185	69.8	265
1997	85	31.3	187	68.7	272

Fonte: Lucio e Serrano, *A educação superior na Colômbia. Tendências e políticas do Estado*, Bogotá, Terceiro Mundo 1992.  
Boletim ICFES

### QUADRO Nº 2 COLÔMBIA: TAXA DE CRESCIMENTO DA MATRÍCULA TOTAL NO ENSINO SUPERIOR (1985-1995)

ANO BASE 1980

ANO	UNIVERSIDADE NACIONAL	UNIVERSIDADE PRIVADA	TOTAL
1980	-	-	-
1985	55%	38%	44%
1995	10%	47%	32%

Fonte: Boletim ICFES, 1996.

### QUADRO Nº 3 COLÔMBIA: TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR ( 1986 – 1995)

ANO	MATRÍCULA LICENCIATURA	POPULAÇÃO 18 –24 ANOS	TAXA
1986	409.686	4.699.826	8.72
1990	473.747	4.786.413	9.90
1995	644.188	5.197.444	12.3

Fonte: Boletim ICFES, 1996

**QUADRO N° 4**  
**COLÔMBIA: INSTITUIÇÕES SEGUNDO O CARÁTER ACADÊMICO**  
**1989, 1995 E 1998**

<b>CARÁTER</b>	<b>1989</b>	<b>%</b>	<b>1995</b>	<b>%</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>
<b>Técnico Profissional</b>	61	25.3	55	20.8	51	18.3
<b>Tecnológico</b>	45	18.7	61	20.3	53	19.6
<b>Instituição Universitária</b>	62	25.7	60	22.6	66	23.7
<b>Universidade</b>	73	30.3	89	33.6	94	33.8
<b>Regime Especial</b>	-	-	-	-	14	5.0
<b>TOTAL</b>	241	100	265	100	278	100

Fonte: ICFES, 1996.

Sistema Nacional de Informação do Ensino Superior do ICFES, 1998.

**QUADRO Nº 1**  
**U.N: EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA POR NÍVEIS**  
**(1960 – 1998)**

<b>ANOS</b>	<b>LICENCIATURA</b>	<b>PÓS-GRADUAÇÃO</b>	<b>TOTAL</b>
1960	6.121	-	6.121
1965	8.518	275	8.793
1970	13.884	862	14.740
1975	22.579	841	26.410
1980	25.613	1.067	26.680
1985	24.669	1.271	25.940
1990	25.613	1.288	27.612
1995	26.272	1.743	28.015
1998	28.277	2.231	31.508

• Fonte: Oficina de Planejamento, Universidade Nacional da Colômbia.

**QUADRO Nº 2**  
**U.N: RELAÇÃO INSCRITOS – ADMITIDOS**  
**( 1965- 1998)**

<b>ANOS</b>	<b>INSCRITOS</b>	<b>ADMITIDOS</b>	<b>TAXA DE ABSORÇÃO</b> %	<b>DEMANDA INSATISFEITA</b> %
1965	9.404	2.681	28.5	71.5
1975	49.213	10.561	21.3	78.7
1986	42.895	6.905	16.2	83.8
1995	64.487	7.102	11.0	89.0
1998	74.711	8.424	11.3	88.7

Fonte: Departamento de Admissões, Universidade Nacional, 1997

**QUADRO Nº 3**  
**U.N: PESSOAL DOCENTE SEGUNDO A DEDICAÇÃO**  
**( 1975 – 1997)**

ANOS	TOTAL	DEDICAÇÃO EXCLUSIVA	TEMPO COMPLETO	MEIO TEMPO	CATEDRA
1960	936	-	22.6	12.17	64.6
1965	1.597	-	54.6	12.4	27.1
1975	3.366	26.9	57.3	9.0	36.5
1980	3.437	26.2	37.1	8.6	27.9
1985	3.210	30.7	37.4	10.5	21.2
1990	3.260	32.4	37.4	11.2	18.8
1995	3.161	34.2	36.0	11.2	16.1
1997	3.209	34.7	38.6	10.7	15.9

Fonte: Oficina de Planejamento, universidade Nacional da Colômbia

**QUADRO Nº4**  
**EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA DA UNIVERSIDADE NACIONAL DA**  
**COLÔMBIA, PÚBLICA E TOTAL**  
**NÚMEROS ABSOLUTOS E PORCENTAGENS**  
**( 1965 – 1995)**

ANOS	UNIVERSIDADE NACIONAL (1)		UNIVERSIDADE PÚBLICA (2)		UNIVERSIDADE PRIVADA (3)		TOTAL (2) + (3)	
		%		%		%		%
1965	8.793	19.8	25.359	57.1	19.044	23.0	44.403	100
1975	26.410	15.7	80.903	48.2	86.600	36.0	167.503	100
1985	25.940	8.1	136.778	42.8	182.754	49.0	319.532	100
1995	28.015	5.6	174.680	35.2	321.114	59.1	495.794	100

Fonte: Cálculos próprios

**QUADRO Nº 5**  
**EVOLUÇÃO PORCENTUAL DO NÚMERO DE EGRESSADOS DAS**  
**CARREIRAS UNIVERSITÁRIAS SEGUNDO O TIPO DE UNIVERSIDADE**  
**( 1965 – 1995)**

ANOS	UNIVERSIDADE NACIONAL	UNIVERSIDADE PÚBLICA	SETOR UNIVERSITÁRIO
1965	22.7%	52.8%	100%
1975	13.0%	48.9%	100%
1983	10.5%	35.8%	100%
1995	6.0%	32.0%	100%

Estimados da Universidade Nacional

Fonte: Estatísticas e Indicadores 1970 –1995, Boletim ICFES

**QUADRO Nº 6**  
**UNIVERSIDADE NACIONAL:**  
**ORÇAMENTO DO FUNCIONAMENTO E INDICADORES**  
**BASE: ANO 1991 VALORES CONSTANTES**

CONCEITO	1981	1985	1990
FUNCIONAMENTO	27.795.142	29.413.791	31.190.012
INVERSÃO	578.783	4.335.224	3.851.885
TOTAL	28.373.925	33.769.015	35.041.897
CONTRIBUIÇÃO NACIONAL	27.312.500	28.207.224	29.891.443
%	96.2	83.5	85.3
CUSTO ALUNO	1050.7	1212.6	1149.0

**QUADRO Nº 7**  
**UNIVERSIDADE NACIONAL: MATRÍCULA PELA PRIMEIRA VEZ SEGUNDO**  
**ESTRATO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**(PRIMEIRO SEMESTRE 1998)**

ESTRATO	PORCENTAGEM
1	3%

2	28%
3	46%
4	17%
5	3%
6	2%
Não responde	1%

**Fonte: Plano Global de Desenvolvimento 1999- 2003, universidade Nacional da Colômbia**