

Relações de Poder na Universidade Pública Brasileira

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Busca reconstituir a trajetória de construção da estrutura organizacional da universidade pública brasileira, tendo em vista a proposição da autonomia universitária. Partindo do nascedouro desta estrutura, o Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 enfatiza o quadro da reforma universitária de 1968 para, em seguida, abordar as perspectivas apresentadas pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Discute, também, os núcleos interdisciplinares como uma das tendências de inovação dentro desta estrutura. Como conclusão, aborda aspectos presentes nessa trajetória, como a participação, a representação, a relação entre centralização e descentralização e as perspectivas para a manutenção do departamento nessa estrutura.

Introdução

A história da estrutura organizacional da universidade brasileira é uma história de relações de poder, de relações de forças, que se operacionalizam tanto interna quanto externamente à universidade. Internamente, são relações de poder que se vinculam a questões que dizem respeito à centralização e descentralização no processo decisório, e ao significado da democratização dos processos de decisão internos à universidade. Externamente, são relações de poder vinculadas à questão da autonomia nas relações com o governo federal, no caso das instituições públicas, e nas relações com as mantenedoras, no caso das instituições particulares.

As perspectivas de concretização da autonomia para as universidades federais, desencadeadas através do projeto de emenda constitucional proposto pelo Ministério da Educação e do Desporto, vêm sinalizando para a necessidade de uma reflexão mais aprofundada acerca de diversos aspectos da vida na universidade. Concordando com o polêmico e instigante texto de Readings (1996), toma-se necessário refletir sobre o tipo de intervenção que pode ser feita na universidade, hoje, quando ela parece abandonar o seu papel de nau capitania da cultura nacional, mas ainda não tomou irrevogavelmente o caminho de uma corporação burocrática. Para isso, diz ele, é preciso que esta instituição encontre uma nova linguagem, através da qual faça a defesa do seu papel como lugar da realização da educação superior, papel que nada na história diz ser inevitavelmente necessário.

Um dos aspectos, sobre os quais se torna necessário refletir, relaciona-se com as questões inerentes à estrutura atual das universidades. Nela, as relações de poder necessitam ser repensadas e reelaboradas não só quanto ao seu grau de centralização/descentralização, mas nas novas formas de relações externas e internas a serem estabelecidas. Questões como democratização, representação, participação, entre outras, devem ser colocadas novamente na ordem do dia.

É importante que as tendências que historicamente se concretizaram na evolução da estrutura da *universidade tempora* brasileira estejam presentes, para que se possa proceder a esta rediscussão. Este artigo vai buscar reconstituir a trajetória de construção da atual estrutura da universidade pública brasileira, a partir de seu nascedouro, em 1931, com o Estatuto das Universidades Brasileiras, enfatizando também o quadro definido pela reforma universitária de 1968. Destaca, ainda, as perspectivas que o processo de discussão/aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) apresentam para o tema, além de abordar os núcleos interdisciplinares como uma das tendências inovadoras que vêm se instaurando na universidade brasileira na última década. Conclui, apresentando considerações sobre alguns impasses e questões analisadas no artigo, e que po-

dem trazer contribuições para as discussões que hoje são travadas sobre o tema, a partir da nova LDB e da perspectiva da autonomia para as universidades públicas.

Evolução histórica

A história da estrutura organizacional da universidade brasileira tem como ponto de partida a década de 30, momento em que ela aqui se organiza. Instituição que surge tardiamente no cenário do nosso ensino superior - as primeiras datam da segunda década deste século, enquanto que na América espanhola elas foram criadas já no século XVI -, a universidade brasileira vai ser objeto de uma legislação abrangente no início da década de 30.

A reorganização do quadro político, econômico e social decorrente da revolução de 30 proporciona ao ensino superior brasileiro a vivência de um momento significativo de sua estruturação. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1931, o seu primeiro ministro, Francisco Campos - ex-secretário de Educação de Minas Gerais, onde fora responsável por importantes reformas na instrução pública-, logo após tomar posse, apresenta ao presidente Vargas um conjunto de decretos destinados a produzir a reforma do sistema educacional brasileiro, e que ficou conhecido como a Reforma Campos.

Dentre esses decretos encontravam-se dois que se destinavam a conduzir o ensino superior brasileiro a uma nova organização: o Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931) e o Decreto nº 19.852, de mesma data. destinado a organizar a Universidade do Rio de Janeiro.¹ Nesses documentos, Campos irá estabelecer as diretrizes para o ensino superior nos seus aspectos didáticos, administrativos, discipli-

¹ Em 1937, o ministro Capanema transformou a Universidade do Rio de Janeiro em Universidade do Brasil e a converteu em modelo padrão para as universidades brasileiras. A Universidade do Brasil é, hoje, a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

nares e, até mesmo, no que ele denominou de "vida social" de professores e alunos da universidade.

No que diz respeito à estrutura prevista para a universidade, o Estatuto definia que ela teria uma organização composta por um reitor, um Conselho Universitário, e uma Assembléia Universitária, sendo os institutos administrados, por sua vez, por um diretor, um Conselho Técnico-Administrativo (CTA) e uma congregação. O Conselho Universitário era constituído pelos diretores dos institutos, por um representante de cada um destes institutos, eleito pela respectiva congregação, por um representante dos docentes-livres, eleito em assembléia geral da categoria, e por um representante do diretório central dos estudantes, organismo também criado por esta legislação. O Conselho Universitário deveria exercer funções de natureza administrativa, didática e disciplinar, sendo responsável pela organização da lista tríplice, através da qual o governo federal procederia à escolha do reitor.

No nível dos institutos, o Estatuto definia que o Conselho Técnico-Administrativo era composto por um número no mínimo de três e no máximo de seis catedráticos, escolhidos pelo ministro a partir de lista organizada pela Congregação, sendo um terço deles renovado anualmente. As reuniões eram mensais, e o Conselho cuidava de todos os assuntos de ordem didática, desde a organização de horários de cursos até a designação de professores. Era responsável, também, pela organização do regimento interno e pela elaboração da proposta orçamentária anual.

A Congregação compunha-se dos professores catedráticos efetivos, dos docentes-livres em exercício de cátedra e de um representante dos docentes-livres eleito por seus pares. Sua competência, entre outros aspectos, referia-se à decisão de recursos de casos de ensino, à escolha da lista tríplice para o cargo de diretor e da lista para compor o CTA, além da sugestão de providências para o aperfeiçoamento do ensino.

E importante anotar aqui que, coerente com as concepções ideológicas de Campos e com o contexto político em que esta organização universitária se inseria, a representação docente nos institutos se fazia exclusivamente

através dos professores catedráticos e dos docentes-livres. Isto se dava, não obstante aquela época comporem o corpo docente da universidade além daqueles professores, os auxiliares de ensino e os professores contratados.

Deve ser mencionado que os professores auxiliares cooperavam com os catedráticos na realização dos cursos ou em pesquisas, sendo a sua quantidade, em cada instituição, definida segundo a natureza e as exigências do ensino. Em termos numéricos, eram, certamente, superiores aos catedráticos. Por sua vez, os professores contratados deveriam realizar tarefas de docência e pesquisa por tempo determinado, situação que guarda semelhanças com o nosso atual professor visitante. O processo concebido por Campos para o governo da universidade, ao compreender a participação na administração restrita aos catedráticos e aos docentes-livres, exclui, assim, uma parte importante do corpo docente do processo decisório. Exclui, também, o restante da comunidade acadêmica, havendo lugar apenas para um representante discente no Conselho Universitário.

O CTA, por sua vez, segundo pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (Fávero et al., 1989), concentrava maior poder deliberativo do que a Congregação, no que se refere ao número e ao tipo de decisões a eles atribuídas. De fato, o poder do Conselho Técnico-Administrativo atravessava todos os setores da Faculdade: o administrativo, o financeiro, o acadêmico e, até mesmo, o social.

Findo o Estado Novo, e em decorrência de dispositivo legal de 1946 que dava autonomia à Universidade do Brasil, o CTA foi extinto e substituído pelo Conselho Departamental, constituído pelos catedráticos chefes dos departamentos. A legislação de 1945 já fazia referência a este Conselho sem, no entanto, explicitar com clareza o significado que teria dentro da estrutura universitária da época. Registre-se, no entanto, que a agregação de cátedras em departamentos já podia ser encontrada, por esta época, em algumas universidades, como a do Brasil, a da Bahia, e a de São Paulo.

O processo de redemocratização iniciado em 1946 irá resultar na elaboração da LDB, aprovada em 1961. Esta lei, contudo, não faz referên-

cias específicas as questões ligadas à organização do ensino superior. Menciona, apenas, os Conselhos Departamentais, no seu artigo 78, ao dispor sobre a representação discente, sem neles se deter, numa indicação de que a figura do departamento já se fazia presente de forma regular na estrutura da universidade brasileira.²

O longo processo de discussão e aprovação desta Lei revela, quando afinal aprovada, uma LDB já inadequada a uma sociedade que se modernizava, e para a qual o desenvolvimento científico e tecnológico se configurava como questão central do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, a mudança do quadro político brasileiro no pós-64 resultará na produção de uma série de procedimentos de ordem política voltados para a reforma da universidade.

Os Decretos-Leis nº 53/66 e nº 252/67, produzidos pelo governo militar, destinavam-se a orientar a reforma das universidades federais, visando à montagem de uma estrutura que preservasse a unidade do ensino e da pesquisa, e assegurasse a plena utilização de recursos materiais e humanos. Esses Decretos-Leis estabeleciam o departamento como a menor fração administrativa da universidade, congregando professores e pesquisadores voltados para a realização dos objetivos comuns de ensino e pesquisa. Os chefes dos departamentos constituíam o Conselho Departamental, e a coordenação didática de cada curso ficava a cargo de um colegiado, composto pelos representantes dos departamentos que participavam do ensino daquele curso. Esses decretos não foram bem-sucedidos no que diz respeito à definição de normas de organização para o conjunto das universidades federais, à exceção da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e, principalmente, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que a partir desse período, enceta de forma decisiva o seu processo de reforma.

A aprovação da Lei nº 5.540/68 irá firmar as bases para a reorganização de todo o ensino superior brasileiro. Reitores e vice-reitores passam a ser

² É interessante observar que a LDB entra em vigor em 1961, exatamente quando é criada a Universidade de Brasília (UnB), a qual vai ter o regime departamental como base de sua organização, eliminando a cátedra vitalícia de sua organização.

escolhidos através de listas séxtuplas elaboradas pelos Conselhos Universitário e de Ensino e Pesquisa e Extensão. Nas fundações universitárias, a partir de 1979 e até meados da década de 80, reitores e vice-reitores passaram a ser escolhidos diretamente pelo Presidente da República, assim como os membros do Conselho Diretor (Lei nº 6.733/79). Instituem-se os pró-reitores ou sub-reitores nas universidades federais, para auxiliar o reitor nas tarefas executivas. A escolha dos dirigentes de unidades também se faz de forma indireta, referendada pelo reitor.

A administração central passa a ser feita através dos Conselhos Universitários e de Ensino, Pesquisa e Extensão, ficando a aprovação das ações econômico-financeiras da universidade a cargo do Conselho de Curadores. A lei previa que o colegiado de direção superior da universidade deveria incluir representantes de atividades, categorias ou órgãos distintos, de modo a garantir nele a não preponderância de professores classificados em determinado nível. Fávero (1983) discorre, de forma esclarecedora, sobre a composição dos órgãos deliberativos após a aprovação da Lei nº 5.540/68. Uma das conclusões desta análise é de que a concretização de tal composição findava por favorecer à centralização do processo decisório, permitindo representações duplas e até múltiplas, e contando com um grande número de membros natos.

Com a Lei nº 5.540/68, o departamento passou a constituir a menor fração da estrutura universitária para efeitos administrativos, didático-científicos e de distribuição de pessoal, compreendendo a agregação de disciplinas afins. A coordenação didática de cada curso, por sua vez, ficou a cargo de um colegiado, constituído por representantes das unidades que participavam do curso.

Estruturando-se segundo um modelo empresarial, já que a reforma concebia a universidade como o local onde se formariam os recursos humanos necessários ao aumento da produtividade do sistema econômico, esta instituição organizou-se tendo por paradigma um sistema burocrático fortemente compartimentado e fragmentado. Esta situação vai explicitar-se, entre

outros aspectos, através da organização dos cursos, da elaboração dos currículos, da dissociação entre ensino e pesquisa.

Registram-se hoje críticas variadas à implantação desta estrutura organizacional, dentre as quais se salientam:

- os colegiados de cursos muitas vezes se efetivaram como estruturas de poder paralelo ao da diretoria da unidade acadêmica, um grau de poder não previsto na legislação. Ao mesmo tempo, encontraram grandes dificuldades para articular o trabalho das distintas unidades envolvidas nos cursos. Este é, por exemplo, o caso das licenciaturas, cujo colegiado em várias universidades atua sob a coordenação das Faculdades de Educação sem, contudo, obter êxito numa articulação efetiva de seu trabalho com o dos institutos encarregados da formação no conteúdo específico;

- os departamentos que consolidaram a sua existência na estrutura da universidade sem, no entanto, conseguir corresponder à expectativa a eles atribuída com a reforma. No sistema universitário americano, modelo inspirador de grande parte da nossa reforma universitária, o regime departamental caracterizou-se pela flexibilização de estrutura, ação e propósitos. Visava responder às necessidades impostas pelo avanço e pela diversificação do saber, e ao crescimento da demanda por ensino superior. No caso brasileiro, os departamentos não conseguiram atuar para preservar a unidade entre ensino e pesquisa, para dinamizar os conteúdos das várias áreas do conhecimento, e nem mesmo para dinamizar a ação da universidade. Uma demonstração disto está no fato de que, muitas vezes, experiências novas surgiram fora dos departamentos, como foi o caso com a criação de vários cursos de pós-graduação;

- a departamentalização excessiva que permitiu a manutenção de feudos dentro dos departamentos, garantindo, através do caráter formal da estrutura departamental, a sobrevivência de situações individualizadas de poder. Assim, um dos objetivos propostos com a instituição do departamento na reforma universitária de 68 - libertar a universidade do clientelismo acadêmico proporcionado pelo regime de cátedra - vai encontrar dificuldades para se concretizar. O individualismo docente terá repercussões também sobre a formação de grupos de pesquisa na universidade;

- em muitos casos, o departamento que se converteu apenas num órgão de alocação nominal e burocrática de professores, voltado para a solução de problemas administrativos de pequena monta;

- a antiga cúpula universitária, em maior ou menor grau, que conseguiu manter e reconstituir muitos de seus antigos privilégios através do professor titular, cargo máximo da carreira docente introduzida pela Lei nº 5.540/68.0 que se verificou é que, em boa parte das universidades federais, todos os titulares passaram a ter assento nas congregações, enquanto as demais categorias têm ali apenas dois representantes cada uma. Caracteriza-se, desta forma, uma situação de desequilíbrio, que contribui para perpetuar a manutenção do processo decisório nas mãos de uma "aristocracia universitária";

- o excessivo número de instâncias hoje existentes, destinadas à tomada das decisões acadêmico-administrativas dentro da universidade que resulta, dentre outros aspectos, num grande número de professores envolvidos em atividades administrativas. Isto passou a significar o investimento de um grande número de horas de trabalho docente neste tipo de atividade, sem encontrar uma contraparte significativa nos critérios de avaliação de desempenho docente que vêm sendo instituídos, gerando dificuldades para o preenchimento de certos cargos;

- o estabelecimento de um maior número de instâncias administrativas que tornou o poder, aparentemente, mais flexível e melhor distribuído na universidade. Na maior parte dos casos, contudo, o que se verificou efetivamente foi uma desconcentração de tarefas, já que os níveis de competência ou de influência da maioria dessas instâncias eram reduzidos. Remeto o leitor para a minha análise sobre as mudanças das estruturas da UFMG e da Universidade de Brasília (UnB) no processo de implantação da reforma universitária (Lacerda, 1973). Nela, ficou evidenciada a existência de uma maior centralização das decisões, no nível interno, dado o tipo de poder que foi atribuído aos diferentes órgãos. No caso da UnB, esta situação mostrou-se particularmente exacerbada na década de 70, em razão da conjuntura vivida por aquela universidade, quando se verificavam contratações de docentes à revelia

dos departamentos, sendo alguns deles contratados já com o compromisso de exercer cargos de direção. Assim, não é possível dizer que ocorreu uma descentralização efetiva do poder.

Perspectivas e tendências

A aprovação de uma nova LDB, em 1996, leva a tecer algumas considerações sobre as diretrizes nela presentes para a organização da universidade. A proposta contida no projeto apresentado e aprovado na Câmara dos Deputados compreendia uma perspectiva distinta daquela que foi finalmente aprovada. Produzida mediante um processo de discussão abrangente com a sociedade civil, os parâmetros que o projeto aprovado na Câmara definiu sobre a organização da universidade voltavam-se, principalmente, para a explicitação da questão da participação nos órgãos colegiados. Não se preocupou em introduzir um novo formato de organização, detendo-se principalmente na proposição de medidas acerca de como deveria se dar o exercício de alguns dos aspectos da estrutura então vigente. Buscou, além disso, assegurar a participação dos três segmentos da universidade - professores, alunos e funcionários - nos órgãos máximos, nos colegiados de competência acadêmica e nas demais instâncias de deliberação coletiva. Preocupou-se, ainda, em firmar a existência de um processo eletivo para a escolha dos reitores, que seriam nomeados, a seguir, pelo Poder Executivo.

O projeto aprovado no Senado Federal em 1996 resultou de uma nova proposta, apresentada pelo senador Darcy Ribeiro como substitutivo ao projeto de lei da Câmara, e contém apenas um artigo sobre o assunto que aqui nos ocupa, o de número 56. Nele, afirma-se que as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurando-se a existência de órgãos colegiados deliberativos, dos quais participarão segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Ressalva ainda o texto da lei que, em qualquer caso, os docentes ocuparão 70% dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, aspecto

que representa a incorporação de medida provisória emanada do Poder Executivo, e posteriormente convertida em lei (Lei nº 9.192, de 21/12/95). Esta lei prevê que no processo de escolha de reitores e diretores de unidades, os candidatos sejam doutores ou que ocupem cargos de professores adjunto IV ou titulares. Retorna também esta escolha às listas tríplexes, conforme o procedimento vigente antes de 1968.

O objetivo básico desta medida provisória, produzindo uma intervenção de caráter centralizador sobre a universidade, foi o de coibir a recorrência do que o Poder Executivo considerava como "excessos", que vinham se verificando na gestão da universidade. "Excessos" estes decorrentes, principalmente, das reivindicações de paridade para alunos, professores e funcionários, por ocasião da realização das consultas que passaram a ser realizadas para a composição da lista sextupla destinada à escolha dos reitores.³

E importante considerar que as questões propostas pela nova LDB para a organização da universidade devem ter como horizonte, no caso das universidades federais, a discussão e a proposição do projeto de autonomia do MEC. Orientado para a efetivação da autonomia universitária, agora abrangendo, também, os aspectos relacionados à gestão financeira, este projeto vem sendo motivo para intensos debates, nos quais a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) configurou-se como o principal interlocutor do Ministério. A aprovação do projeto - que o MEC pretende que se concretize ainda em 1997, mas que vem enfrentando forte oposição por parte da equipe econômica do governo - irá importar, certamente, em modificações profundas no processo de gestão universitária e, logo, nas relações de poder dentro da universidade.

Foi, em parte, tendo em vista a problemática suscitada pela estrutura universitária firmada pela Lei nº 5.540/68, que se disseminou uma nova ten-

³ liste processo teve início a partir da eleição de reitor para a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em 1980, quando se passou a combinar a consulta à comunidade com a composição da lista sextupla pelo colégio eleitoral (Conselho Universitário, Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão e Conselho de Curadores). Este, normalmente, apenas referendava o resultado da consulta.

dência de organização universitária, os núcleos interdisciplinares, e que vêm sendo apresentados como forma alternativa de organização. Tal como aqui se apresentam, os núcleos tiveram como fonte de inspiração a estrutura em que se baseou a implantação da Universidade do Minho, em Portugal, em meados da década de 70.

Esta Universidade organizou-se, tendo por base uma estrutura matricial que resultou da sobreposição de uma estrutura formal a uma outra definida a partir de projetos, e composta por unidades organizacionais temporárias destinadas a alcançar determinados objetivos, após o que se dissolvem. Ao fazer isto, a Universidade do Minho tinha como fundamento três princípios: a atribuição de igual importância ao ensino e à pesquisa; o estabelecimento de uma estrutura que possibilitasse facilidades para a constituição de equipes interdisciplinares de professores e pesquisadores; e a garantia de plasticidade à sua estrutura, de modo a permitir a introdução das modificações que fossem demandadas pelos conhecimentos e pela sociedade. Para realizar estes objetivos, a estrutura ali proposta admitia a realização de ensino e pesquisa em unidades distintas; instalações, equipamentos e apoio logístico comuns a diversas unidades; que o professor pudesse ser membro de mais de uma unidade; e que as unidades pudessem adotar diferentes modelos organizacionais (Sarmiento, Teixeira, 1992).

A implantação de uma adaptação desta nova organização no Brasil através dos núcleos interdisciplinares tem se dado de modo acelerado, já sendo possível observar a presença de alguns benefícios resultantes dela. Verifica-se, por exemplo, que a pesquisa apresenta-se como elemento dinâmico e atualizador do trabalho da universidade, dinamizando toda a instituição; que tem possibilitado o fortalecimento dos projetos já existentes e a criação de novos grupos de estudo; que sua flexibilidade torna possível a participação de professores de outras unidades nos projetos. Ao mesmo tempo, a criação dos núcleos interdisciplinares não tem se constituído elemento que leve a negar a necessidade de se manterem os departamentos como espaços destinados a garantir a articulação entre pesquisa, ensino e extensão na universidade.

Aponta-se, contudo, para a presença de alguns complicadores nesta nova forma de organização da universidade. Em primeiro lugar, como não há uma definição a respeito da participação dos membros dos núcleos nos colegiados das unidades, eles ficam prejudicados no processo de decisão relativo à pesquisa e à extensão, já que não têm direito a voto no que se refere a orçamento, contratação de pessoal, etc.

Em segundo lugar, o funcionamento paralelo dos núcleos e departamentos evidencia a necessidade de se estabelecerem, entre eles, canais de articulação, para impedir a desintegração entre ensino, pesquisa e extensão. Do mesmo modo, como a participação dos membros da comunidade nos projetos dos núcleos se dá em caráter voluntário e ocasional, muitas vezes a continuidade destes projetos, atividades e, mesmo, dos núcleos, vê-se comprometida.

Um outro fator a ser considerado é que a participação de professores de outras unidades nas atividades dos núcleos nem sempre é reconhecida pelo departamento de origem, resultando, entre outros aspectos, na geração de problemas de legitimidade institucional. Além disso, o desenvolvimento de projetos de pesquisa nos núcleos tem levado à proposição de linhas de trabalho que ficam em situação de confronto com aquelas adotadas pelos departamentos de origem dos professores. Nesse sentido, chegam a ocorrer tentativas, em alguns núcleos, de contratar seus próprios pesquisadores, desvinculando-se, assim, dos departamentos no que se refere à administração de pessoal, numa tentativa de garantir uma certa autonomia interna, independentemente da instituição que os abriga.⁴

Finalmente, deve ser ressaltada a presença de um sentimento, em alguns membros dos núcleos, de que há uma certa desvinculação institucional

⁴ Esta é uma situação que guarda uma certa semelhança com a autonomia que detinham os professores catedráticos, capazes de selecionar e indicar novos professores auxiliares/assistentes, embora sem dispor de autonomia financeira para garantir-lhes o pagamento dos salários. A pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia (Fávero, 1992) apresenta um grande volume de relatos de auxiliares/ assistentes de catedráticos que vivenciaram a experiência de trabalhar por alguns meses com eles, enquanto a negociação dos recursos para o salário era concluída algum tempo depois.

entre o núcleo e a unidade à qual também pertencem. Sentimento que deriva da falta de uma definição formal explícita das relações entre unidades e núcleos, e da grande renovação de quadros por que passaram as universidades federais. No primeiro caso, como a criação dos núcleos é percebida por alguns, como sendo fruto de iniciativas individuais, a ausência desta explicitação faz com que eles considerem que sua atuação neles, não implica obediência estrita a todas as regras institucionais vigentes na unidade, e na universidade que lhe serve de sede. Isto é, embora a sede do núcleo se localize na unidade, o estar fisicamente no núcleo pode não se identificar com o estar na unidade. E no segundo caso, esta renovação de quadros não está se fazendo, na sua maior parte, através de docentes que já partilham de uma visão amadurecida da universidade, enquanto instituição onde a produção do conhecimento se faz de modo integrado no ensino, na pesquisa e na extensão, o que justificaria, para alguns, a existência deste tipo de entendimento.

Conclusão

Como conclusão do que foi apresentado, gostaria de aduzir alguns comentários acerca do quadro hoje vigente na universidade pública brasileira. Pretendo, assim, contribuir para os processos que vêm sendo desencadeados no sentido de rever a organização da universidade, dado que a LDB a desobrigou da estrutura departamental, e que a perspectiva da autonomia acena com a possibilidade de soluções mais individualizadas.

Em termos gerais, a análise da evolução histórica da estrutura da universidade pública brasileira permite afirmar que ocorreu nela uma progressiva descentralização nas relações com o governo federal, ao mesmo tempo em que se evidenciou uma tendência à centralização nas relações internas. No momento inicial, todos os passos estavam previstos no Estatuto das Universidades Brasileiras, havendo participação direta do governo central na atuação de diversas de suas instâncias. Hoje, a universidade está prestes a apor uma

solução definitiva à questão da autonomia frente ao governo federal, mas não se alterou, ainda, a tendência centralizadora interna.

Por outro lado, as definições colocadas pela nova LDB levam a supor que ocorrerá, num primeiro momento, a manutenção da estrutura prevista pela Lei nº 5.540/68, pelo menos até que se concretize a proposta de autonomia universitária quando, supõe-se, cada universidade terá sua própria organização. Na lei da reforma universitária, e no processo que se seguiu à sua aprovação, foram criadas diversas instâncias de participação, restringindo-se sobremaneira a participação direta do governo federal e reafirmando-se a necessidade do estabelecimento de relações de poder mais democráticas.

No decorrer deste espaço de tempo, abriram-se alternativas para a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica nas diversas instâncias. Aqui cabem algumas perguntas. Esta descentralização se concretizou como um efetivo partilhar do poder, ou tem resultado no estabelecimento de instâncias desprovidas de poder de decisão, o qual se concentra basicamente nos órgãos de administração superior? Há hoje mais pessoas decidindo na universidade, mas sobre o que decidem elas? A descentralização existente se caracteriza como uma efetiva democratização, ou evidenciaria mais uma falta de racionalização, uma dualidade decisória nos centros de poder? Qual a característica básica desta participação : ela se realiza ela pela cooptação de lideranças, mecanismo que freia o processo democrático, ou ela tem se constituído como fator dinâmico neste processo?

A representação, como diz Martins (1994, p. 178), é um processo que se instaura depois da participação, como "uma conquista do processo civilizatório. A participação vem antes, como primitiva manifestação de insubmissão do exercício do poder". Como a participação é sempre do interesse dos indivíduos e grupos que a reivindicam para si, é necessário perguntar aqui, em que medida os critérios de indicação dos representantes das diversas categorias (professores, alunos e funcionários) vêm refletindo, eles mesmos, uma compreensão meramente formal da participação, em lugar de uma representação efetiva dos interesses de instituições e categorias, que se

organizam em busca de alternativas para influenciar no processo de formação das decisões. Assim sendo, a representação tem contribuído para aumentar as taxas de legitimidade, racionalidade e governabilidade da universidade?

Em outras palavras, até que ponto se elege o representante apenas porque há uma vaga a ser ocupada? Se isto ocorre de modo acentuado, significa que ao eleger seu representante o departamento, unidade ou categoria não tem um projeto acadêmico para orientar esta participação, nada podendo e lhe sendo cobrado no que se refere ao exercício do cargo. Dado que uma organização é um lugar onde a negociação e a contestação são onipresentes (Clegg, 1993), os interesses e conflitos precisam ser considerados nesse processo. Departamentos, unidades ou categorias, que não têm projetos, podem vir a ser suplantados por outros que os possuem, ficando evidente a necessidade de os interessados se fazerem, de alguma forma, presentes ou representados.

Neste sentido, seria recomendável pensar, até mesmo, na redução de instâncias deliberativas, desde que isto pudesse contribuir para o funcionamento de uma estrutura mais democrática e adequada às necessidades da instituição. Os órgãos de representação não devem apenas existir, mas devem ser a expressão efetiva e contínua daqueles que constituem a comunidade universitária.

Uma última questão merece ainda reflexão dentro desta problemática. Dado o grande volume de críticas que se fazem ao departamento, e o fato de a LDB ter deixado em aberto a obrigatoriedade da sua manutenção na estrutura da universidade, tem sido possível perceber alguns movimentos que vêm imprimindo um tratamento maniqueísta à discussão desta situação. Sob esse ponto de vista, o departamento encarnaria o arcaico, o obsoleto, enquanto os núcleos interdisciplinares encarnariam o que há de mais moderno na estrutura universitária. Como toda atitude maniqueísta, esta também peca por oferecer uma visão restrita da problemática.

Para um melhor entendimento desta questão, tomo o exemplo da cátedra. Durante o processo de discussão da reforma universitária, na segunda metade da década de 50 e na década de 60, vários argumentos foram utiliza-

dos, genericamente, para qualificar a cátedra vitalícia como um organismo arcaico e obsoleto. Por esse motivo, ela não teria lugar nos diversos projetos de reforma universitária que então se estruturavam, e nos quais o departamento despontava como um elemento essencialmente moderno e dinamizador.⁵

Mais recentemente tem sido registrada a presença de alguns estudos mais sistemáticos, onde se procura resgatar a importância da cátedra, principalmente enquanto propiciadora da agregação de pesquisadores e como parte integrante do processo de institucionalização da pesquisa em algumas áreas. Outros, ainda, registram o importante papel exercido por interesses acadêmicos, em oposição no campo científico naquele momento, resultando numa rejeição à cátedra.⁶ Além disso, deve ser destacado que a cátedra demonstrou uma certa capacidade de sobrevivência nesta nova estrutura organizacional. Isto se deu não só no interior do departamento, como registrou Cunha (1989), como também ela soube aproveitar e valorizar a flexibilidade dos núcleos interdisciplinares, onde alguns docentes desenvolvem, hoje, uma atuação que se assemelha a dos catedráticos.

Mesmo considerando todo o rol de críticas existentes sobre o departamento pergunto, então, se não estamos correndo o risco de negá-lo, por arcaico e obsoleto, sem buscar incorporar, numa rediscussão da estrutura organizacional da universidade, suas possíveis características e papéis positivos que deveriam ser preservados. É preciso cuidar para que, nesta nova disputa que já se trava no campo acadêmico, a flexibilidade oferecida pelos núcleos interdisciplinares não se converta numa palavra mágica, que leve simplesmente a negar o departamento, extinguindo-o.

⁵ Exemplos esclarecedores podem ser encontrados na criação da Universidade de Brasília (UnB) em 1961, que já não contemplava a cátedra. Por outro lado, estudos realizados em consequência dos acordos MEC/Usaid e no Grupo de Trabalho da Reforma Universitária também não tinham a cátedra como parte integrante de sua estrutura organizacional. Por sua vez, a argumentação de Álvaro Vieira Pinto (1986), que fundamentou as discussões da União Nacional dos Estudantes sobre a reforma universitária, fez veemente condenação da cátedra.

⁶ No primeiro caso, ver, por exemplo, a pesquisa citada sobre a Faculdade Nacional de Filosofia (Fávero, 1992), em especial o depoimento de Cleonice Berardinelli, e também Schwartzman (1979). No segundo caso, ver Paixão (1995).

Se assim procedermos, quem sabe não o reencontraremos mais adiante, modificado, na estrutura organizacional da universidade, como sobrevivência de algo hoje considerado obsoleto e arcaico e que, por isso, foi extinto. Não se trata aqui de fazer a apologia quer da cátedra, quer do departamento, mas de chamar a atenção para a necessidade de considerar a relevância específica das formas organizacionais que a universidade pública brasileira já teve, sem rejeitá-las apenas porque perderam a sua modernidade para outras formas surgidas posteriormente.

Uma avaliação correta de todos estes aspectos e possibilidades, no que se refere, hoje, à institucionalização das funções da universidade, não necessariamente garantirá a supressão de todos os possíveis equívocos que possam vir a ser cometidos, como, por exemplo, a outorga aos núcleos interdisciplinares de uma carga de competências cuja capacidade de suportá-la não tenha sido corretamente avaliada. A impossibilidade de evitar que todos os erros não sejam cometidos não pode, contudo, constituir-se um argumento para que isto não deva ser considerado de modo cuidadoso no quadro da universidade que hoje se anuncia.

Neste processo que estamos vivenciando, quando a universidade busca concretizar cada vez mais a sua autonomia - a qual Campos queria que fosse relativa⁷ - torna-se necessário refletir sobre e questionar a sua organização, em busca de alternativas que melhor atendam às suas necessidades, como mais um passo dentro desta história. Este é, também, um momento que tornará possível, quem sabe, a configuração de novas e futuras formas organizacionais a serem vivenciadas e estendidas para outras instituições do nosso sistema de ensino superior. A produção de uma reflexão acerca da especificidade e da natureza da instituição universitária é um ponto de partida que se impõe para, como bem observou Durmeval Trigueiro Mendes, não correremos o risco de mudar de modo não conveniente aquilo que não conhecemos em profundidade. Segundo ele,

⁷ Conforme consta da Exposição de Motivos que encaminhou à Presidência da República a reforma do ensino superior de Francisco Campos (*Diário Oficial da União* de 15/4/31, p. 5830-5839).

a Universidade não é uma monarquia, nem uma oligarquia, nem um regime dual - de senhores e servos. Muito menos seria um regime em que o poder se exercesse como uma aventura gratuita, ou dionisíaca. Não é a república de Platão, nem aquela "democracia filosófica" de que falava Neumann, referindo-se aos atenienses, em seu livro sobre a "origem e o progresso da Universidade". Nem tecnocracia, nem cesarismo. Um pouco de quase tudo isso, a tudo isso transcende por força de sua radical ambigüidade. (Mendes, 1967, p. 68).

Referências bibliográficas

- CLEGG, Stewart. Poder, linguagem e ação nas organizações. In: TORRES, Ofélia Sette (Org.). *O indivíduo na organização : dimensões esquecidas*. São Paulo : Atlas, 1993.
- CUNHA, Luís A. *Qual universidade?* São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1989.
- FÁVERO, Maria de Lourdes. Universidade : poder e participação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 16, p. 53-54, dez. 1983.
- _____. *Faculdade Nacional de Filosofia : depoimentos*. Rio de Janeiro : UFRJ/FUJB/CFCH/FE/PROEDES, 1992. (Série Faculdade Nacional de Filosofia; v. 5).
- FÁVERO, Maria de Lourdes et al. *Faculdade Nacional de Filosofia : caminhos e descaminhos*. Rio de Janeiro : UFRJ/INEP, 1989. (Série Faculdade Nacional de Filosofia; v. 3).
- LACERDA, Maria do Carmo. *Universidade e processo de decisão : efeitos da reforma universitária*. Brasília : UnB, 1973. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília.
- MARTINS, Carlos Estevão. *O circuito do poder*. São Paulo : Entrelinhas, 1994.

- MENDES, Durmeval Trigueiro. Governo da universidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 47, n. 105, jan./mar. 1967.
- PAIXÃO, Lea P. Cátedra e hegemonia da prática docente na Faculdade de Medicina da UFMG. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 76, n. 182/183, jan./ago. 1995.
- PINTO, Álvaro Vieira. *A questão da universidade*. São Paulo : Cortez, 1986.
- READINGS, Bill. *Universidade sem cultura?* Rio de Janeiro : UERJ, 1996.
- SARMENTO, Diva Chaves, TEIXEIRA, Lúcia Helena Gomide. Núcleos interdisciplinares : seu potencial de dinamização da estrutura universitária. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 14, n. 29, p. 45-58, 2. sem. 1992.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Formação da comunidade científica no Brasil*. São Paulo : Nacional, Rio de Janeiro : FINEP, 1979.

Recebido em 20 de janeiro de 1997.

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é professora adjunta do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

The article tries to reconstitute the building of Brazilian s public university organizational structure, from the viewpoint of university autonomy proposition. Starting from the rising of this structure, the Brazilian Universities Statute of 1931 lays stress on university reform of 1968, in order to approach the perspectives presented by the new national law in education - Law of Directives and Bases of Education. It also

discusses the interdisciplinary centers, as a innovation tendency in this structure. As a conclusion, it approaches present aspects in this trajectory, like participation and representation, the centralization/decentralization relationship, and the perspectives, for department support.

Cet étude essaye de reconstituer la construction de la structure de l'université publique brésilienne, ayant en perspective la proposition de l'autonomie universitaire. Partant du moment de la naissance de cette structure, le Règlement des Universités Brésiliennes de 1931 emphatise le tableau de la réforme universitaire de 1968 et, tout de suite, aborde les perspectives interposées pour la nouvelle loi de l'éducation - Loi de Directrices et Bases de l'Education. Il discute, aussi, les noyaux interdisciplinaires, une des tendances d'innovation dans cette structure. Comme conclusion, aborde quelques aspects présents dans cette trajectoire, comme la participation et la représentation, la relation entre centralization et descentralization, et les perspectives pour la permanence du département dans cette structure.

En este estudio se busca hacer de nuevo el trayecto de construcción de la estructura de la universidad pública en Brasil, teniendo en perspectiva la proposición de la autonomía de la universidad. El punto de partida es el propio momento del nacimiento de esta estructura, el Estatuto de las Universidades Brasileñas de 1931, poniendo el foco, a seguir, en el contexto de la reforma de la universidad de 1968 y en las perspectivas que están presentes en la nueva ley nacional de la educación - Ley de Diretrizes y Bases de la Educación. Se discute, también, los núcleos interdisciplinarios, una de las tendencias de innovación en esta estructura. Se concluye el estudio con un abordaje de aspectos presentes en este trayecto, como la participación, la representación y la relación entre centralización y descentralización.