

Estrutura Legal do Poder em Sistemas de Educação Superior

LUIZ ANTÔNIO CUNHA*

Recebido em 18/12/2006

Aprovado em 26/02/2007

* Sociólogo e doutor em Educação. Professor Titular (Educação Brasileira) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dentre outras obras, é autor da trilogia sobre ensino superior: "A Universidade Temporã", "A Universidade Crítica" e "A universidade Reformada".

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar uma visão panorâmica das leis que regem as universidades públicas em onze países: África do Sul, Argentina, Brasil, Colômbia, Dinamarca, Espanha, França, Nicarágua, Portugal, Suécia e Venezuela. Sobre cada um deles apresenta-se um quadro sumário contendo a composição dos órgãos colegiados superiores e o processo de escolha dos dirigentes máximos das universidades públicas. O panorama é antecedido por um quadro teórico sobre o poder nos sistemas universitários, no qual são comentadas obras de Burton Clark, Ronald G. Ehrenberg, assim como coletânea organizada por Alberto Amaral, Glen A. Jones e Berit Karseth.

Palavras-chave: análise comparativa, universidade e Estado, poder universitário.

LEGAL STRUCTURE OF AUTHORITY IN HIGHER EDUCATION SYSTEMS

Abstract: The purpose of the present article is to provide an overview of the laws that govern public universities in eleven countries: South Africa, Argentina, Brazil, Colombia, Denmark, Spain, France, Nicaragua, Portugal, Sweden, and Venezuela. A panorama containing the organization of the university governing boards in each country and the process for the choice of the highest ruler of public universities is presented. This overview is preceded by a theoretical chart on university system authority, with comments on works by Burton Clark and Ronald G. Ehrenberg, as well as a selection organized by Alberto Amaral, Glen A. Jones, and Berit Karseth.

Key-words: comparative analysis; university and State; university power.

Este texto tem, como objetivo, apresentar um panorama das leis que regem as universidades públicas em 11 países. A expectativa do autor é que, no momento em que tramita no Congresso Nacional um projeto de lei de reforma da educação superior no Brasil, os protagonistas envolvidos possam conhecer informações sobre as relações de poder entre o Estado e as universidades públicas, assim como no interior delas próprias.

Antes de tudo, cumpre mencionar os limites do levantamento efetuado. A primeira limitação foi não dispormos de um levantamento sobre os países que têm leis nacionais que regulam as universidades públicas, particularmente o que nos interessa neste texto, isto é, a estrutura de poder. Ora, nem todos os países têm leis que regulam as universidades públicas. Alguns têm leis provinciais ou estaduais que as regulam, mas não leis nacionais. Outros, não têm lei alguma desse tipo, sendo as universidades públicas reguladas caso a caso, por estatutos aprovados pelo Poder Legislativo nacional ou mesmo provincial ou estadual, para cada universidade. Em outros, ainda, as universidades públicas elaboram seus próprios estatutos, sem interferência estatal. Sem aquele levantamento prévio, desconhecemos quantos e quais países estão em cada caso.

A segunda limitação resultou da dependência do acesso a informações disponibilizadas em páginas na internet, pelos governos e por agências regulatórias da educação superior. O sucesso na obtenção das informações buscadas ficou dependente do caráter mais ou menos amigável dos arquivos disponibilizados, assim como da modesta capacidade de navegação do autor.

A terceira limitação foi a língua em que as informações são disponibilizadas. Dificuldades lingüísticas insuperáveis foram encontradas em países da Europa Central e Oriental, assim como da Ásia, de modo que nenhum deles foi sequer mencionado neste texto.

Os 11 países sobre os quais foi possível obter as informações pertinentes foram os seguintes: África do Sul, Argentina, Brasil, Colômbia, Dinamarca, Espanha, França, Nicarágua, Portugal, Suécia e Venezuela. Sobre cada um deles apresentaremos um quadro sumário contendo a composição dos órgãos colegiados superiores e o processo de escolha dos dirigentes máximos das universidades públicas. Nenhum estatuto de universidade será focalizado aqui, o que será objeto de outro texto. Cumpre advertir o leitor que, em alguns países, as leis nacionais definem mais estritamente do que em outros como as universidades públicas devem organizar-se, de modo que pode haver, num certo sistema de educação superior, considerável amplitude de variação nas estruturas de poder.

É possível perceber, à primeira vista, uma grande participação latino-americana no mapeamento traçado: quase a metade dos países. Além da facilidade da língua, essa participação marcante deve-se, muito provavelmente, a fatores históricos e políticos, que fazem das universidades públicas instituições objeto de disputa entre protagonistas diversos, razão pela qual a legislação expressa a correlação de forças entre eles.

Antes de apresentar as informações relativas a cada um desses países, faremos uma breve aproximação teórica e histórica ao tema em foco, com base em trabalhos publicados. Em seguida, indicaremos alguns elementos que podem ser percebidos nas informações recolhidas.

1 – Teoria do Poder nos Sistemas Universitários

Em sua clássica análise comparativa dos sistemas de educação superior, Burton Clark (1983) trata do poder como uma das seis dimensões relevantes para sua compreensão. No que diz respeito ao poder (como se distribui e se legitima), o autor aborda esse tema segundo níveis, formas e modalidades.

Em todos os sistemas de educação superior haveria seis *níveis* de poder. O primeiro nível é o do departamento (como nas universidades norte-americanas, originalmente) ou de uma combinação da cátedra com o instituto (como nas universidades européias). O segundo nível é o da unidade de uma instituição, isto é, o *college* ou a faculdade. O terceiro nível é o estabelecimento educacional, seja ele um *college* ou uma universidade. O quarto nível é o de uma administração acadêmica multi-câmpus. O quinto nível corresponde às instâncias intermediárias do Estado (província, estado federado, departamento ou município). O sexto nível, finalmente, é o do governo nacional, com seus corpos legislativos e agências ministeriais.

Além dos níveis, Clark definiu *três formas* básicas de poder acadêmico, a saber: o poder baseado na disciplina, o poder baseado no estabelecimento e o poder baseado no sistema. A primeira abrange o poder personalista e o profissional. A segunda compreende o poder do patronato e o burocrático. A terceira, o poder governamental e o político. A despeito da abrangência almejada, o autor reconhece que sua tipologia não contempla o poder usualmente detido pelos estudantes nas instituições latino-americanas de educação superior.

Quatro *modalidades* nacionais de distribuição da autoridade foram definidas pelo autor: a européia, a britânica, a norte-americana e a japonesa, as quais, combinadas, serviriam para compreender as situações empíricas de todos os sistemas nacionais de educação superior. A modalidade européia resulta da combinação do poder dos docentes-pesquisadores catedráticos com o poder da burocracia estatal. A modalidade britânica compreende uma aliança entre os colegiados acadêmicos com uma modesta participação dos patronos e dos administradores institucionais. A modalidade norte-americana é similar à britânica, com a supressão dos administradores institucionais e um expressivo reforço dos patronos. A modalidade japonesa combina a modalidade européia, nas universidades públicas, com um setor privado que se assemelha à modalidade norte-americana, mas os patronos são substituídos pelas agências estatais.

Subjacente a essa múltipla tipologia, de base empírica, Clark propôs uma outra, ideal-típica, de *integração dos sistemas nacionais de educação superior*, na forma de um triângulo. Em seus vértices situam-se o sistema estatal, o sistema de mercado e o sistema oligárquico acadêmico, como pólos de contínuos que serviriam para balizar os sistemas empíricos.

A complexa tipologia de Clark permite três suposições: (i) nos sistemas de educação superior de base estatal haveria normas legais reguladoras da distribuição do

poder nas universidades públicas, mas as instituições privadas, se existirem, estão submetidas a essas normas; (ii) nos sistemas baseados no mercado, não existem normas que regulem a distribuição do poder nas universidades públicas, mas podem existir leis que regulem essa e outras questões, em cada uma das instituições; e (iii) nos sistemas baseados na oligarquia acadêmica, esta usa o Estado como elemento de legitimação da distribuição interna do poder, mediante lei nacional ou negociada em cada caso. A Suécia seria exemplo da primeira situação, os Estados Unidos da segunda e a Itália, da terceira.

A despeito de sua importância na colocação do problema do poder nos sistemas de educação superior, a abordagem de Clark, auto-denominada internalista, não permite conhecer as articulações desses sistemas com a sociedade inclusiva nem com as mudanças recentes no próprio Estado.

As conclusões de Amaral, Jones e Karseth a partir dos textos da coletânea que organizaram (2002), a propósito do governo da universidade, decorreram da noção de Clark a respeito dos níveis de poder num sistema de educação superior, empregada como um instrumento operacional. Mas, os autores foram mais além, focalizando as relações com a sociedade, que haviam sido deixadas de lado na abordagem internalista.

Para Amaral, Jones e Karseth, a *superestrutura* de um sistema de educação superior compreende a complexa rede de interações, estruturas e mecanismos regulatórios situados acima do nível das instituições propriamente educacionais. Apesar da diversidade encontrada nos países estudados, essa superestrutura se orienta por dois modelos. O modelo da Europa Continental está baseado na concepção de que as universidades são instituições estatais, vistas como instrumentos para o desenvolvimento do moderno Estado-Nação, o qual assume o papel central de regulação e controle das mesmas. O modelo anglo-saxônico, por sua vez, está baseado na concepção de que a educação superior é importante demais para ser deixada ao sabor dos caprichos do Estado. Ao invés do controle estatal, este modelo enfatiza a importância da autonomia e do auto-governo. Essa polaridade difere da apresentada por Clark pela posição da oligarquia acadêmica, que pode estar presente tanto no modelo Europeu Continental quanto no modelo anglo-saxão.

A relativa simplicidade dessa tipologia foi alterada pelas reformas educacionais empreendidas pelos diferentes governos nacionais, nas últimas décadas: países europeus continentais abandonaram o estrito controle estatal das instituições de educação superior em proveito da autonomia delas. Por outro lado, os Estados Unidos, a Grã Bretanha, a Austrália e o Canadá, países típicos do modelo anglo-saxão, experimentaram o aumento da intervenção governamental nos respectivos sistemas de educação superior. Para os autores, tais mudanças não teriam resultado de processos endógenos, mas, sim, de pressões externas no sentido da adoção de práticas gerenciais que favorecessem prontas e diretas respostas às necessidades econômicas dos res-

pectivos países, assim como a incorporação dos valores orientados para os negócios. Foi na Grã Bretanha e na Austrália que essas mudanças se fizeram sentir mais drasticamente, e não foram isoladas. Ao contrário, resultaram de políticas generalizadas de privatização dos serviços públicos, orientadas pela ideologia neo-liberal. Em outras palavras, passou-se do enfoque estatal para o do mercado, o que, em vários países, foi independente do partido político no poder, situado mais à direita ou à esquerda do espectro político.

Amaral, Jones e Karseth evocaram Boaventura dos Santos para mostrar que tais mudanças não significam apenas transformações nas relações entre as universidades e o Estado, mas, sim, que elas implicam significativas modificações nas relações entre as universidades e a sociedade. Do sociólogo português eles incorporaram o diagnóstico das três crises que envolveram as universidades contemporâneas, nas últimas duas ou três décadas: a crise de hegemonia (elas não mais responderiam às diversas funções de formação da força de trabalho nem da produção do conhecimento), a crise de legitimidade (a incapacidade de absorver a demanda massiva) e a crise institucional (o aumento da autonomia diante do Estado estaria subordinado à incorporação dos critérios de eficiência e produtividade das instituições empresariais).

No plano interno às instituições de educação superior, essas mudanças implicam uma ascensão do poder das instâncias de gestão relativamente às instâncias propriamente acadêmicas. Nas instâncias de gestão encontram-se representantes externos, em número crescente, inclusive os de agências financeiras, que priorizam as demandas econômicas da sociedade, em detrimento das demandas culturais e sociais. Em consequência, o perfil do reitor tende a ser o de um dirigente executivo, que é *recrutado* fora dos quadros da universidade, preferencialmente a eleito pelos órgãos colegiados superiores, entre os docentes-pesquisadores. Correlativamente, ocorre uma grande centralização do poder em proveito das instâncias de gestão, em detrimento das decisões orientadas pelos valores propriamente acadêmicos com base na direção colegiada. No que diz respeito ao financiamento, os gastos públicos decrescem, aumentando a necessidade das universidades recorrerem a fontes não governamentais de recursos.

2 – Panorama Comparativo de Sistemas Universitários

Mesmo ciente das limitações de uma comparação feita apenas a partir das informações obtidas sobre as leis nacionais (ver item 3), vamos enfrentar o desafio de apresentar um panorama, ainda que restrito ao plano descritivo, que será desenhado segundo quatro dimensões: a atuação direta dos Governos na direção das universidades públicas, a composição dos órgãos colegiados superiores, a presença neles de membros externos e a escolha dos dirigentes.

Em dois países estudados, as leis nacionais não prevêem atuação direta alguma dos governos na direção de suas universidades públicas – Argentina e Nicarágua. Em Portugal, essa atuação é mínima, pois o Ministro da Educação só pode recusar-se a nomear o Reitor eleito pela Assembléia Universitária, se houver vício no processo eleitoral. No extremo oposto, está a Suécia, onde a lei estabelece que o Ministro da Educação escolha a maioria dos membros do Conselho Universitário, os quais podem ser todos externos à instituição. Além disso, é o Ministro quem escolhe o Presidente da universidade, mediante cooptação, sendo que a lista elaborada pelo Conselho Universitário pode conter nomes externos à instituição.

Na maioria dos países pesquisados, a atuação direta dos governos se dá apenas mediante a indicação de parte dos membros de seus órgãos colegiados superiores, como na África do Sul, na Dinamarca, na Espanha, na França e na Venezuela.

A situação das universidades federais, no Brasil, está mais próxima da Suécia do que da maioria dos países aqui focalizados, no que diz respeito ao mecanismo de escolha dos Reitores – mediante cooptação, em ambos os países –, mas a semelhança pára aí. Os conselhos das universidades públicas suecas e os das universidades federais brasileiras diferem bastante. Naquelas, eles são órgãos colegiados pequenos, de 15 membros, nos quais a maioria dos participantes é escolhida pelo Ministro da Educação. Nas brasileiras, os conselhos são grandes (em geral com mais do dobro de membros de suas congêneres suecas), sendo a quase totalidade dos integrantes formada de professores, estudantes e funcionários, escolhidos mediante alguma forma de eleição pelos pares. Nas universidades federais brasileiras, os reitores devem ser docentes delas, enquanto que, nas suecas, um dos membros externos, necessariamente .

A direção colegiada é, talvez, a característica mais comum na legislação de todos os países pesquisados, mas o número e a composição dos órgãos colegiados variam entre eles. Há países nos quais as leis não prevêem quais são os órgãos colegiados, como na Argentina e no Brasil, mas, na maioria há indicações nesse sentido, em geral sobre a composição e as funções do Conselho de hierarquia mais elevada. A especificação é maior para as universidades francesas, nas quais a composição e as funções dos três órgãos colegiados superiores são prescritas pela Lei Savary. Embora o nome Conselho seja mais comum, a expressão Senado foi empregada como sinônimo, em Portugal, assim como conjuntamente, na África do Sul, onde o Conselho é um órgão de função mais política e normativa, e o Senado, mais executiva.

Na África do Sul a legislação determina a existência de um Conselho de Representantes Estudantis, em todas as universidades públicas, e, na Argentina e na Espanha, as leis nacionais prevêem a existência de um Conselho Social, voltado para a articulação das universidades com o meio social, facultativo no primeiro e obrigatório no segundo país.

Em todos os países focalizados, os docentes e pesquisadores das próprias universidades públicas têm participação majoritária nos órgãos colegiados superiores, assegurada de modo direto, como na Argentina (pelo menos 50%) e no Brasil (70%), ou indireto, mediante a existência de membros natos, como os diretores de faculdades, por exemplo. Em certos países, a maioria docente é facilmente deduzida, mas não explícita, como na África do Sul, na Colômbia, na Espanha, na Nicarágua, em Portugal e na Venezuela. Forte presença de membros externos aos quadros universitários nos conselhos superiores é prevista nas leis da Dinamarca, da França e da Suécia. A presença de representantes eleitos pelos docentes e pelos discentes está assegurada nos conselhos de todos os países, inclusive em proporção igual, como Suécia e na Dinamarca (onde, mesmo juntos constituem minoria dos conselhos), e como em Portugal (onde constituem a maior parte desses órgãos colegiados). Representantes de funcionários técnico-administrativos não são mencionados no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. Quando prevista, a participação dessa categoria é pequena, como de apenas um representante na Nicarágua, ou até mesmo limitada à voz, não ao voto, como Suécia. A previsão de participação dos funcionários é maior na lei francesa, onde atinge proporção de 10% a 15% dos membros do Conselho de Administração das universidades públicas, sendo menor nos demais órgãos colegiados.

A participação de membros externos aos quadros universitários, nos órgãos colegiados superiores das universidades públicas, é marcante nas leis da Dinamarca, da Suécia e da França. Mesmo se, na prática, esses membros desempenham atividades afins com o ensino e a pesquisa, essa participação foi pensada como um contraponto ao corporativismo universitário. No Conselho de Administração das universidades francesas, essa participação varia de 20% a 30% do número total de membros, e, nas universidades escandinavas, ela é ainda maior. Na Suécia, é de 62%. Na Dinamarca, os membros externos devem ter participação majoritária, mas numericamente indeterminada. Já nas universidades hispano-americanas, a representação dos ex-alunos, diplomados pela universidade pública, tem assento nos Conselhos Universitários da Argentina (em número indeterminado na lei), na Colômbia e na Venezuela (um em cada Conselho).

Assim, seja pelo padrão europeu de alta participação de membros externos, seja pelo padrão hispano-americano de ex-alunos, a idéia é que os conselhos universitários não expressem apenas demandas internas às universidades públicas, mas, também, senão principalmente, demandas externas. Esses representantes trazem, supostamente, pontos de vista de quem atua no que, genericamente, poderia ser denominado “mercado de trabalho”, assim como do aparato de pesquisa não universitária e dos próprios órgãos do Estado.

Quanto à escolha dos dirigentes máximos das universidades públicas, já foi dito, mais acima, que dentre os países estudados neste texto, dois têm leis que determinam sua escolha pelo mecanismo de cooptação: Brasil e Suécia. Em três países, as

universidades públicas escolhem seus Reitores por decisão dos respectivos Conselhos – Colômbia, Nicarágua e Dinamarca –, sendo que, nos dois primeiros a eleição é o processo de escolha, enquanto que, no último, o Conselho *emprega* e demite o Reitor, bem como o Gerente Executivo da universidade. A eleição dos Reitores por uma Assembléia Universitária, instância formada exclusiva ou principalmente para esse fim, é a solução encontrada na Espanha, em Portugal e na Venezuela. As Assembléias são formadas por contingentes mais numerosos do que os Conselhos, mas, em todos eles, existe maioria dos docentes – pequena, como em Portugal, grande, como na Venezuela (onde votam todos os professores) ou qualificada, como na Espanha (onde a maioria absoluta dos votantes é formada de professores doutores, o que não esgota a representação docente). A solução francesa, de escolha do dirigente máximo de cada universidade pública pela reunião dos três órgãos colegiados superiores, pode ser associada a um tipo de assembléia, que, aliás, tem similar no Brasil. Neste país, diferentemente dos demais, ela visa à elaboração da lista tríplice dos candidatos a Reitor, escolhido pelo mecanismo de cooptação. Mas, uma análise mais aprofundada deveria levar em conta as grandes diferenças na composição dos órgãos colegiados superiores, de modo que semelhanças e diferenças possam ser compreendidas para além dos processos formais de escolha de dirigentes.

Três países, de grande importância no cenário universitário mundial, estão ausentes de nossa lista, por razões que não decorrem das limitações indicadas no preâmbulo deste texto: Estados Unidos, Grã-Bretanha e Alemanha. No primeiro, não seria de se esperar uma lei com o teor das demais, devido à integração dos sistemas de educação superior pelo mercado, que acaba por induzir padrões para o setor público. Na Grã-Bretanha, a prevalência da oligarquia acadêmica, assinalada por Clark, somada à tradição da autonomia, deve ter evitado a elaboração de uma legislação reguladora do poder universitário, o que, certamente facilitou a tomada de medidas orientadas pelo neo-liberalismo, como, aliás, sugerem Amaral, Jones e Karseth. Na Alemanha, a república federativa evitou a promulgação de leis nacionais sobre matérias educacionais, protelando, inclusive, a existência de um Ministério da Educação, em proveito de leis no âmbito dos estados e de acordos entre Reitores das universidades públicas. Nesse país, mais do que na Grã-Bretanha, a penetração do privatismo, na educação superior, caminha bem mais lentamente. Mais difíceis de serem efetivadas, certamente, são as mudanças previstas pela legislação dinamarquesa, ainda não totalmente implantadas. Num país de forte tradição de presença do Estado em diversos setores da vida social e econômica, a transformação da figura do Reitor na de um *manager* não é mudança trivial.

Vale registrar, para futuras pesquisas, que nos países ibero-americanos as instituições públicas de educação superior expressam, de modo amplificado, momentos distintos das cambiantes correlações de forças políticas e ideológicas intra e extra-universitárias, razão pela qual os processos de escolha de dirigentes e a composição

dos órgãos colegiados superiores são objeto de disputas mais intensas do que em outros países.

3 – Leis Reguladoras do Poder Universitário em Onze Países

Apresentamos aqui uma sinopse da legislação nos países pesquisados. É uma sinopse instantânea, porque não trata do processo (certamente conflituoso) de elaboração de cada lei, em cada país, nem da morfologia dos sistemas, nas quais as leis se aplicam. Tampouco trata das discussões atuais sobre as alterações das leis em vigor, como é o caso de todos os países latino-americanos, vale dizer de quase a metade do conjunto focalizado.

As leis nacionais pertinentes ao nosso tema são as seguintes:

África do Sul: Lei da Educação Superior, de 1997;

Argentina: Lei da Educação Superior, no. 24.521, de 20 de julho de 1995;

Brasil: Lei no. 9.192, de 21 de dezembro de 1995, e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

Colômbia: Lei no. 30, de 28 de dezembro de 1992;

Dinamarca: Lei das Universidades, no. 403, de 28 de maio de 2003;

Espanha: Lei Orgânica das Universidades, no. 121/000045, de 26 de dezembro de 2001;

França: Lei no. 84-52, de 26 de janeiro de 1984;

Nicarágua: Lei da Autonomia das Instituições de Educação Superior, no. 89, de 5 de abril de 1990;

Portugal: Lei da Autonomia das Universidades, no. 108, de 24 de setembro de 1988;

Suécia: Lei da Educação Superior, no. 1.434, de 17 de dezembro de 1992; e

Venezuela: Lei das Universidades, de 8 de setembro de 1970.

Passemos, então, à apresentação das informações obtidas, país por país, em ordem alfabética.

África do Sul

A Lei da Educação Superior, de 1997, estabeleceu as diretrizes para a constituição das instâncias dirigentes das universidades públicas, deixando para as instituições privadas a configuração de suas próprias instâncias. O estatuto de cada universidade pública deve ser aprovado pelo Ministério da Educação.

Cada universidade pública deve escolher um Chanceler, como seu dirigente titular, e um *Principal*, Vice-Chanceler ou Reitor, seu dirigente administrativo, segundo procedimentos não determinados pela lei. Os órgãos colegiados obrigatórios são o Conselho, o Senado, o Conselho Representativo dos Estudantes e o Fórum Institucional, definidos no estatuto de cada instituição.

O Conselho, o órgão colegiado máximo, com mais de 30 membros, tem a seguinte composição:

- o *Principal* (Vice-Chanceler ou Reitor);
- o Vice- *Principal* ou os Vice-*Principals*;
- até 5 pessoas indicadas pelo Ministro da Educação;
- um ou mais membros eleitos pelo Senado;
- um ou mais membros do corpo acadêmico das instituições, eleitos pelos pares;
- um ou mais discentes, eleitos pelo Conselho de Representantes dos Estudantes;
- um ou mais funcionários técnico-administrativos, eleitos pelos pares; e
- membros adicionais, conforme previsto nos respectivos estatutos.

Pelo menos 60% dos membros do Conselho são pessoas não empregadas nem estudantes da instituição respectiva.

O Senado tem a composição seguinte:

- o *Principal*;
- o Vice-*Principal* ou os Vice-*Principals*;
- membros do corpo acadêmico (em número não pré-determinado);
- funcionários técnico-administrativos (em número não pré-determinado);
- membros do Conselho (em número não pré-determinado);
- membros do Conselho de Representantes dos Estudantes (em número não pré-determinado); e
- membros adicionais, conforme previsto pelos respectivos estatutos.

Ao contrário do Conselho, a maioria dos membros do Senado é constituída de pessoas empregadas pela instituição de educação superior.

O Fórum Institucional, órgão colegiado consultivo do Conselho, é composto de representantes das seguintes instâncias:

- da gerência da Universidade, conforme determinado pelo estatuto;
- do Conselho;
- do Senado;
- do corpo acadêmico;
- dos funcionários técnico-administrativos;
- dos estudantes; e
- de qualquer outra categoria definida pelo estatuto.

Argentina

A Lei de Educação Superior (no. 24.521, de 20 de julho de 1995), aprovada pelo Congresso da Nação, nos marcos da Lei Federal de Educação (no. 24.195, de 14 de abril de 1992), contém um capítulo sobre as instituições universitárias nacionais. Toda uma seção desse capítulo versa sobre seus órgãos de governo.

O estatuto de cada universidade deve estabelecer quais são seus órgãos de governo, tanto colegiados quanto unipessoais, assim como sua composição e suas atribuições, de modo que os primeiros tenham funções de definição de políticas e de controles, nos respectivos âmbitos; e os outros, funções executivas.

A função executiva máxima numa universidade, atribuição de Reitor ou Presidente, deve ser exercido por pessoa eleita de acordo com o respectivo estatuto, segundo procedimentos que a lei não prevê. Ela prescreve, tão somente, que o Reitor ou Presidente, o Vice-Reitor ou Vice-Presidente, assim como os titulares de todos os órgãos unipessoais de direção terão mandato de três anos, no mínimo. O cargo de Reitor ou Presidente é de dedicação exclusiva e exige que seu ocupante seja ou tenha sido professor concursado de uma universidade nacional.

Numa universidade nacional, o estatuto deve assegurar que os órgãos colegiados sejam organizados de acordo com os seguintes critérios:

- a) O segmento docente deve ter a maior participação relativa, não inferior a 50% da totalidade dos membros do órgão colegiado. Os representantes devem ser professores concursados, eleitos pelos pares igualmente aprovados em concurso de ingresso.
- b) Os representantes dos estudantes devem ser alunos regulares e aprovados em pelo menos 30% das disciplinas do curso em que estiverem matriculados.
- c) O pessoal não docente deve ter representação conforme estabeleça cada instituição.
- d) Os diplomados pela universidade, no caso de serem incorporados aos órgãos colegiados, devem eleger e ser eleitos se não tiverem relação de dependência com a respectiva universidade.
- e) Os diretores das faculdades ou autoridades docentes equivalentes são membros natos do Conselho Superior ou órgão que cumpra funções similares. Condição idêntica pode ser estendida aos diretores de curso, caso eleitos, que integrem os corpos acadêmicos, nas instituições que previrem tais cargos em sua estrutura acadêmica.

A lei faculta a cada universidade a constituição de um Conselho Social, no qual estejam representados setores e interesses da comunidade local, com a missão de colaborar com a instituição na articulação com o meio no qual está inserida. Faculta, também a participação do Conselho Social nos órgãos colegiados da universidade.

Brasil

A legislação brasileira determina que uma universidade pública seja dirigida por um Reitor, escolhido pelo dirigente do Poder Executivo, a partir de lista de nomes elaborada pelo(s) órgão(s) colegiado(s) máximo(s) de cada instituição. Nas universidades privadas, a escolha de dirigentes e o formato dos órgãos colegiados é definida pelo estatuto de cada qual.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determina que as universidades públicas devem obedecer ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participam os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Em cada universidade pública, os docentes devem ocupar 70% dos assentos de cada órgão colegiado, inclusive nos que tratam da escolha de dirigentes.

Um ano antes da LDB, a lei no. 9.192, de 21 de dezembro de 1995, especificou o processo de escolha de dirigentes das instituições federais de ensino superior, inclusive nas universidades. Nestas, o Reitor é escolhido em lista tríplice pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação, por delegação, com nomes de professores dos dois níveis mais elevados da carreira (ou que possuam título de doutor). A lista tríplice deve ser elaborada mediante votação uninominal, pelos membros do órgão colegiado máximo da instituição, de composição não determinada na lei. A lista pode ser feita, também, por outro colegiado que englobe aquele, como no caso de reunião do Conselho Universitário aos Conselhos de Pós-Graduação e Pesquisa, de Ensino de Graduação, etc.

No caso em que a elaboração da lista tríplice é precedida por “consulta prévia à comunidade universitária”, deve ser mantido o critério de votação uninominal e o peso de 70% para a manifestação da preferência dos docentes. De todo modo, a responsabilidade pela elaboração da lista tríplice permanece sempre com a instância colegiada superior, que deve proceder à votação uninominal.

A ponderação mais comum na “consulta prévia à comunidade universitária” tem sido a divisão do peso complementar dos docentes entre estudantes e funcionários técnico-administrativos, de modo que a ponderação fica assim: 70% cabem aos docentes; 15% aos estudantes; 15% aos funcionários técnico-administrativos.

Nas universidades estaduais, os procedimentos variam, observando a tendência de aproximar-se das federais. Algumas diferenças, no entanto, permanecem, como nas universidades estaduais paulistas.

Colômbia

A Lei de Organização do Serviço Público da Educação Superior, no. 30, de 28 de dezembro de 1992, estabelece um formato para a direção das universidades estatais, a ser seguido tanto pelas instituições “de ordem nacional”, quanto nas de “or-

dem departamentais ou distritais e municipais”. Nas universidades privadas, os órgãos de direção diferem, sendo estabelecidos nos estatutos de cada uma delas.

Nas universidades estatais, o Conselho Superior Universitário é o órgão colegiado máximo de direção de cada instituição. Ele é integrado pelos seguintes membros:

- pelo Ministro da Educação Nacional (ou seu delegado), que o preside.
- uma pessoa que tenha vínculos com o setor universitário, designado pelo Presidente da República;
- um representante dos docentes;
- um representante dos ex-alunos;
- um representante dos estudantes;
- um representante do setor produtivo;
- um ex-reitor universitário; e
- o Reitor da própria instituição, com direito a voz, mas sem voto.

O Reitor é escolhido e nomeado pelo Conselho Superior Universitário, segundo procedimentos estabelecidos pelos estatutos de cada instituição.

Dinamarca

A Lei das Universidades, no. 403, de 28 de maio de 2003 definiu as universidades públicas como “instituições estatais independentes”, o que lhes deu ampla competência na áreas financeira, inclusive a de especificar seu orçamento a partir de um valor global. Em contrapartida, cada universidade deve estabelecer um contrato de desempenho com o Ministério da Ciência, da Tecnologia e da Inovação. Antes da reforma, elas eram *subordinadas* ao Ministério. Agora a relação passou para a de *supervisão*. Mas, no caso de desobediência a uma norma legal ou de alguma ordem ministerial, o Ministro pode ordenar a renúncia do órgão colegiado máximo e determinar a escolha de outros membros para integrá-lo.

O Conselho é o órgão colegiado máximo de cada universidade pública, com o poder de aprovar e emendar seus estatutos (com a aprovação do Ministério), assim como o orçamento anual. É o Conselho que *emprega* e demite o Reitor, bem como emprega e demite o Gerente Executivo da universidade, a partir de recomendação daquele.

A maioria dos membros do Conselho deve ser constituída de pessoas externas à universidade. Elas devem ser escolhidas pelo Ministro para um mandato de quatro anos (renovável uma vez), com base em sua qualificação em matéria de administração, organização e economia, inclusive na avaliação de orçamentos e balanços.

A minoria do Conselho é constituída de membros eleitos pelos pares, dentre o corpo docente (que inclui estudantes de doutorado contratados pela universidade), o corpo técnico-administrativo e os estudantes de graduação. A única referência numérica da lei é quanto aos representantes estudantis, que são dois, no mínimo.

O Reitor deve ser pesquisador reconhecido em um campo acadêmico, conhecedor do setor educacional, com experiência administrativa e na organização da pesquisa, assim como experiente nas atividades da universidade e em suas relações com a sociedade. Não está expresso na lei que ele deva ser professor ou pesquisador da universidade que dirige.

O Reitor tem o poder de *empregar* e demitir os Diretores de faculdade, os quais, por sua vez, *empregam* e demitem os Chefes de departamento de suas respectivas unidades.

Abaixo do Conselho situa-se um ou mais Conselhos Acadêmicos, conforme cada instituição defina – um para a universidade toda ou um para cada área de atividade principal. Ele é composto pelo Reitor, seu presidente *ex-officio*, por representantes do corpo docente (inclusive estudantes de doutorado contratados pela universidade) e por representantes dos estudantes de graduação.

Espanha

A Lei Orgânica das Universidades foi aprovada pelo Congresso dos Deputados em 20 de dezembro de 2001, contendo todo um capítulo sobre o governo das universidades públicas.

O estatuto de cada universidade pública deve especificar o estabelecido na lei, que determina a existência dos órgãos colegiados, inclusive a distinção entre o Conselho de Governo, o Conselho Social e a Assembléia Universitária.

O Conselho de Governo é o órgão colegiado máximo da universidade, no que concerne às linhas estratégicas e programáticas, assim como às diretrizes e procedimentos para sua execução. Ele é constituído pelo Reitor, seu presidente; pelo Secretário Geral e pelo Gerente, além de um número máximo de 50 membros da própria comunidade universitária, dos quais 30% são designados pelo Reitor, 40% eleitos pela Assembléia Universitária, dentre seus membros, refletindo a composição dos diversos setores, e os 30% restantes, eleitos ou designados dentre os diretores de faculdades, escolas, departamentos e institutos de pesquisa. A estes, se juntam três membros não pertencentes à comunidade universitária.

O Conselho Social é a instância de participação da sociedade na Universidade. Esse órgão colegiado tem como atribuições principais a aprovação do orçamento e da prestação de contas da Universidade, assim como promover a colaboração econômica de instituições sociais na instituição. A composição do Conselho Social de cada Universidade é definida por lei da Comunidade Autônoma onde ela tem sua sede. De todo modo, deverão ser incluídos personalidades da vida cultural, profissional, econômica, sindical e social, que não podem ser membros da comunidade universitária. Do lado da própria instituição, fazem parte do Conselho Social, o Reitor, o Secretário Geral e o Gerente, assim como um professor, um estudantes e um representante

dos funcionários técnico-administrativos, eleitos pelo Conselho de Governo dentre seus membros. O Presidente do Conselho Social é escolhido pela respectiva Comunidade Autônoma.

A Assembléia Universitária (Claustro) é o órgão máximo de representação da universidade. Ela é formada pelo Reitor, que a preside, pelo Secretário Geral e pelo Gerente, e um máximo de 300 outros membros, cuja composição é definida pelos estatutos. A composição da Assembléia deve levar em conta a representação dos diversos setores da comunidade universitária, mas de modo que pelo menos 51% dos membros sejam docentes doutores, proporção essa que não esgota a representação docente.

As competências principais da Assembléia Universitária são a elaboração dos estatutos da universidade e a eleição do Reitor.

França

A Lei Savary, no. 84-52, de 26 de janeiro de 1984, estabeleceu as normas que regem a estrutura de poder das universidades francesas, todas públicas.

Os órgãos colegiados superiores das universidades são três: Conselho de Administração, Conselho Científico e Conselho de Estudos e da Vida Universitária. A composição de cada um dos conselhos segue abaixo:

O *Conselho de Administração*, dirigido pelo Presidente da Universidade, é composto por 30 a 60 membros, assim distribuídos:

- 40% a 45% de representantes dos docentes-pesquisadores;
- 20% a 30% de personalidades externas à Universidade;
- 20% a 25% de representantes estudantis; e
- 10% a 15% de representantes do pessoal administrativo, técnico, operário e de serviço.

O *Conselho Científico* tem de 20 a 40 membros, assim distribuídos:

- 60% a 80% de representantes do pessoal, sendo pelo menos a metade de professores titulares e outras pessoas habilitadas a dirigir pesquisas; pelo menos 1/6 de doutores que não pertencem à categoria precedente; pelo menos 1/12 aos demais, dentre os quais pelo menos a metade de engenheiros e técnicos;
- 7,5% a 12,5% de representantes estudantis de doutorado; e
- 10% a 30% de personalidades externas à Universidade, que podem ser docentes-pesquisadores de outras instituições.

O *Conselho de Estudos e da Vida Universitária* tem de 20 a 40 membros, assim distribuídos:

- 75% a 80% de representantes de docentes-pesquisadores e de estudantes, divididos igualmente;
- 10% a 15% de representantes do pessoal administrativo, técnico, operário e de serviço;
- 10% a 15% de personalidades externas à Universidade.

A representação de personalidades externas à universidade compreende, de um lado, representantes das instâncias político-administrativas do Estado, das atividades econômicas, principalmente das organizações sindicais de empregadores e assalariados, assim como dos organismos do setor da "economia social", das associações científicas e culturais, dos grandes serviços públicos e, eventualmente, dos docentes do ensino primário e secundário. De outro lado, a representação externa compreende personalidades designadas pelos conselhos, por destaque pessoal.

O Presidente da Universidade é eleito pelos membros dos três órgãos colegiados superiores, em sessão que deve contar com a maioria absoluta dos membros em exercício do conjunto dos conselhos. O escolhido para Presidente deve ser docente-pesquisador permanente, em exercício na universidade, e de nacionalidade francesa. Seu mandato dura cinco anos, não renovável por duas vezes consecutivas.

Nicarágua

A Lei no. 89, de 5 de abril de 1990, aprovada pela Assembléia Nacional, talvez a última sancionada pelo Presidente Daniel Ortega, foi denominada Lei da Autonomia das Instituições de Educação Superior.

Enquanto em outros países a autonomia é atributo da instituição universitária, a Nicarágua estendeu-a para outras instituições de ensino superior. De acordo com o preâmbulo da Lei no. 89/90, duas foram as razões específicas dessa extensão: (i) a Revolução Sandinista reconheceu o caráter autônomo pleno das universidades e dos centros de ensino superior, nas dimensões acadêmica, administrativa e econômica; e (ii) o financiamento pelo Estado de todas as instituições, tanto públicas quanto privadas, de modo a garantir a gratuidade geral do ensino superior.

As instituições privadas e os centros de educação técnica superior passaram a gozar de todas as prerrogativas da autonomia, além da designação de seus dirigentes segundo os dispositivos dos respectivos estatutos e regulamentos.

O Conselho Universitário é o órgão máximo de governo das universidades, e compõe-se dos seguintes membros:

- o Reitor;
- o Vice-Reitor Geral;
- os diretores das faculdades;
- o Secretário Geral da universidade;

- os presidentes das associações de estudantes das faculdades;
- o representante da União Nacional dos Estudantes da Nicarágua na universidade;
- 2 representantes da Associação dos Trabalhadores Docentes; e
- o secretário geral do Sindicato dos Trabalhadores não Docentes.

Dentre as atribuições do Conselho Universitário está a de normatizar as eleições universitárias, de acordo com o disposto na Lei no. 89/90, inclusive a eleição do Reitor.

Eleito para um mandato de quatro anos, renovável, o Reitor deve ser nicaraguense, maior de 30 anos, estar em pleno gozo dos direitos políticos, além de ter sido professor universitário pelo prazo de pelo menos 10 anos ou, então, ser profissional de notável prestígio científico ou cultural. Sua escolha e designação é feita por um Conselho Eleitoral, formado pelos conselhos de todas as faculdades da universidade. Assim, o Conselho Universitário não vota na eleição do Reitor, embora normatize o processo eleitoral.

O Conselho de cada faculdade é formado pelos seguintes membros:

- o Diretor, seu presidente;
- o Vice-Diretor;
- o Secretário da faculdade;
- os Diretores de escola;
- os presidentes das associações estudantis das escolas;
- o presidente estudantil da faculdade;
- dois representantes da Associação dos Trabalhadores Docentes;
- e um representante da seção do Sindicato dos Trabalhadores Não Docentes.

A faculdade que não tiver diretores de escola, elegerá, no seu lugar, dois professores titulares efetivos. A representação estudantil, nesse caso, será constituída pelo presidente e pelo vice-presidente da União Nacional dos Estudantes da Nicarágua, no âmbito da faculdade.

Portugal

A Lei no. 108, de 24 de setembro de 1988, denominada Lei de Autonomia das Universidades, não faz distinção entre instituições públicas e privadas no que diz respeito à constituição e às atribuições de suas instâncias de poder.

O órgão colegiado máximo de cada universidade é o Senado Universitário, composto de acordo com os estatutos de cada instituição, mas de um modo tal que haja equilíbrio na participação das faculdades e unidades equivalentes, representação por eleição dos pares, de docentes, pesquisadores, estudantes e funcionários técnico-

administrativos, assim como paridade entre os docentes e os discentes eleitos. Até o máximo de 15% dos membros do Senado Universitário podem ser representantes dos interesses culturais, sociais e econômicos da comunidade, designados na forma prevista pelos estatutos.

Em cada instituição deve existir uma Assembléia Universitária com a competência de aprovar e modificar o estatuto, bem como eleger o Reitor, dar-lhe posse e decidir sobre a sua destituição.

Cada universidade especifica a composição da Assembléia Universitária, de acordo com critérios iguais aos do Senado. De todo modo, a lei determina a participação de membros natos e membros eleitos, conforme abaixo.

São membros natos da Assembléia Universitária:

- o Reitor;
- os Vice-Reitores;
- os Pró-Reitores, caso existam;
- os Presidentes dos Órgãos de Gestão das unidades orgânicas (faculdades ou equivalentes) definidas pelos estatutos;
- os Presidentes dos Órgãos de Governo de outros estabelecimentos integrados à universidade;
- o Presidente de cada associação de estudantes ou, nas universidades em que haja apenas uma associação, um representante desta por unidade orgânica;
- o administrador ou funcionário administrativo de categoria mais elevada;
- o Vice-Presidente dos Serviços Sociais.

Os membros eleitos da Assembléia são definidos no estatuto de cada universidade.

Eleito pela Assembléia Universitária, em escrutínio secreto, o Reitor (que deve ser um professor catedrático efetivo) é nomeado pelo Ministro da Educação, que só pode se recusar a fazê-lo com base em vício do processo eleitoral. Seu mandato é de quatro anos, podendo ser renovado, nos termos de cada estatuto. Os Vice-Reitores e os Pró-Reitores, em número definido pelos estatutos, são escolhidos pelo próprio Reitor.

Suécia

A Lei da Educação Superior, no. 1.434, de 17 de dezembro de 1992, definiu de modo estrito as instâncias de governo das universidades públicas suecas.

O Conselho Universitário de cada instituição tem 15 membros com direito de voto, assim especificados:

- o Presidente da universidade;
- 8 membros externos, escolhidos pelo Ministro da Educação;

- 3 representantes do corpo docente;
- 3 estudantes;

Representantes dos funcionários técnico-administrativos podem participar do Conselho Universitário, com direito de voz, mas sem voto.

O Presidente do Conselho Universitário deve ser um dos membros externos e o Presidente da universidade é escolhido pelo Ministro da Educação para um mandato de seis anos, a partir de uma lista de pessoas indicadas pelo Conselho, mas que não precisam ser docentes ou pesquisadores da Universidade. O Vice-Presidente é escolhido pelo Conselho. Ambos os dirigentes devem ser pessoas formalmente elegíveis como *senior lecturer* ou *professor*, vale dizer, para os postos mais elevados da carreira acadêmica.

Venezuela

A Lei das Universidades, promulgada em 8 de setembro de 1970, estabeleceu as diretrizes gerais para as universidades nacionais e privadas, assim como dos órgãos estatais a elas relativos.

Para as universidades nacionais, a lei é precisa quanto à organização de seus órgãos de direção. O Conselho Universitário é o órgão colegiado de mais alta hierarquia, com a seguinte composição:

- o Reitor, seu presidente;
- os Vice-Reitores;
- o Secretário;
- os Diretores das Faculdades;
- 5 representantes dos professores;
- 3 representantes dos estudantes;
- um representante dos diplomados;
- um delegado do Ministério da Educação.

Os representantes dos professores devem ser de categoria não inferior à de agregado, e são escolhidos pelo voto secreto dos professores titulares, associados, agregados e assistentes. Os representantes dos estudantes são eleitos pelos alunos regulares, dentre os matriculados no último biênio. O representante dos diplomados é escolhido pelos respectivos representantes nos Conselho das faculdades.

O Reitor, os Vice-Reitores e o Secretário de cada universidade nacional devem ser venezuelanos com elevadas condições morais, possuir o título de doutor, ter suficientes credenciais científicas e profissionais, assim como terem exercido com idoneidade funções docentes e de pesquisa em alguma universidade venezuelana durante pelo menos cinco anos.

O Reitor, o Vice-Reitor Acadêmico, o Vice-Reitor Administrativo e o Secretário são eleitos por uma Assembléia Universitária (Claustro), formada pelos seguintes membros:

- todos os professores assistentes, agregados, associados, titulares e aposentados;
- representantes estudantis de cada faculdade, eleitos de forma direta e secreta pelos colegas de cada uma delas, em número total igual a 25% dos representantes do pessoal docente e de pesquisa que integra a Assembléia;
- representantes dos diplomandos, cinco por faculdade.

A eleição é coordenada por uma Comissão Eleitoral formada por três professores designados pelo Conselho Universitário, por um aluno regular designado pelos representantes estudantis nos Conselhos das Faculdades e por um diplomado designado pelos respectivos representantes nos mesmos órgãos colegiados.

A eleição se dá por voto direto e secreto, proclamando-se eleito o candidato que obtiver dois terços dos votos válidos. Se essa maioria não for alcançada, procede-se a um segundo turno de votação com os dois candidatos mais votados.

Bibliografia citada

AMARAL, Alberto; JONES, Glen A. e KARSETH, Berit (orgs), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht (Holanda), Kluwer Academic Publishers, 2002, 298 p.

CLARK, Burton R., *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspectives*, Los Angeles (CA), University of California Press, 1983, 315 p.

CUNHA, Luiz Antônio, “Luta política nas universidades federais: poder sindical versus poder acadêmico”, *Avaliação* (Campinas), vol. 8, nº 3, setembro 2003 (a), pp. 11-36.

_____, “Por uma lei orgânica do ensino superior”, in Vários Autores, *A universidade na encruzilhada*, Brasília, MEC/Unesco, 2003 (b), p. 147-154.

EHRENBERG, Ronald G. (org.), *Governing Academia*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2004, 324 p.