

Espaço Aberto

A universidade brasileira

Entre o taylorismo e a anarquia

Luiz Antônio Cunha

Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Trabalho apresentado na XXI Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, setembro de 1998.

A tentativa de projetar o futuro da universidade brasileira, especialmente das instituições públicas, deve incluir, no meu entender, uma reflexão sobre sua organização interna. Constrangidas, desde o Estatuto de 1931, a se enquadrarem em padrões gerais determinados pelo governo federal, as universidades públicas acabaram tendo uma disposição inercial para manter suas estruturas. Isso se deve em parte à força dos interesses políticos e burocráticos envolvidos em parte ao “medo à liberdade”.

Neste texto, pretendo fazer uma reflexão sobre a organização interna das universidades públicas brasileiras, em especial as da rede federal. Para tanto, vou-me valer da obra de Burton Clark, de minhas próprias observações e da proposta do novo Estatuto da Universidade Federal de Minas Gerais.

Anarquia organizada

A publicação do livro de Burton Clark, *O sistema de educação superior: organização acadêmica numa perspectiva internacional comparada*, em 1983, apresentou o primeiro e até hoje o mais abrangente panorama do campo universitário. Tratando de temas como os critérios de divisão dos estabelecimentos universitários, os tipos básicos de crenças acadêmicas, os níveis de poder, a competição de docentes e pesquisadores e outros, o autor comparou os processos vigentes nos EUA, no Japão, na Grã-Bretanha e em vários países da Europa continental, inclusive do bloco socialista. Para tanto, contou com o apoio de fundações norte-americanas de pesquisa, assim como das universi-

dades de Yale e da Califórnia. Foi nesta última que concluiu o trabalho em foco.

Tanto na obra mencionada quanto em trabalhos anteriores sobre temas afins à atividade universitária, Clark desenvolveu um enfoque que se convencionou chamar de *internalista*, bem diferente do que eu próprio venho utilizando nos meus trabalhos a respeito da universidade brasileira.¹ Para ele, o que caracteriza a instituição acadêmica é a produção e a transmissão do conhecimento de acordo com procedimentos próprios, com diferentes impulsos recebidos do exterior da instituição. Os professores, agentes próprios desse tipo de instituição, caracterizam-se por formas peculiares de manipulação do conhecimento, entendida como uma combinação muito variada de esforços tendentes ao seu descobrimento, a sua conservação, depuração, transmissão e aplicação.

A busca do conhecimento, atividade essencial à universidade, que conduz a visões alternativas do mundo, não pode existir em sistemas monolíticos. Precisa de sistemas dotados de fissuras e de falhas, o que seria inadmissível em outras instituições, como as empresariais, as militares, as religiosas e as simplesmente administrativas. A propósito, a incerteza, mais do que a verdade, caracteriza as fronteiras do conhecimento. Não foi por outra razão que até mesmo os sistemas políticos fechados da Euro-

¹ Explícitei, inicialmente, meu enfoque da universidade em “Diretrizes para o estudo histórico do ensino superior no Brasil” (1981), em que a universidade é definida pelas funções que desempenha, todas elas voltadas *para fora* da instituição, a saber: 1. formação de trabalhadores destinados à produção e à circulação de mercadorias; 2. formação de *não* trabalhadores destinados ao aparelho de Estado e aos aparelhos de reprodução da força de trabalho (educação, saúde etc.); 3. discriminação social mediante a seleção/diplomação, visando à reprodução das hierarquias sociais, não só no âmbito da produção, como, também, no âmbito da cultura, da religião e outros; e 4) formação de intelectuais, orgânicos e tradicionais. Sem prejuízo das determinações sociopolíticas da universidade, minhas preocupações recentes incidem sobre a produção de conhecimento e os processos emergentes de autonominação da instituição, assim como sobre a tensão entre aquelas e estes.

pa oriental conviveram, até o fim dos anos 80, com universidades dotadas de surpreendente grau de autonomia, mesmo quando mantinham sistemas educacionais em nível primário e secundário uniformes e centralizados.

Clark chama a atenção para a crença muito comum de que qualquer organização deve ter unidade de comando que, por sua vez, deve fazer escolhas racionais entre um conjunto de alternativas; em seguida deve estabelecer prioridades e as executar. Essa crença é especialmente danosa quando aplicada às universidades. Clark assume a concepção weberiana de que as sociedades modernas estão marcadas pela luta pelo poder em torno de valores inconciliáveis e sobre quem deve arcar com os custos. Essa luta é cada vez mais transferida para dentro das organizações, inclusive das universidades.

O monopólio do poder, qualquer que seja seu detentor, representa uma séria ameaça para a universidade, organização onde convivem profissionais especializados em distintos campos, que se ignoram. É por isso que a imagem que Clark considera mais adequada para a instituição universitária é a da débil articulação entre escolas, faculdades, institutos, departamentos e cátedras, que se comportam como pequenos estados soberanos, fragilmente ligados numa federação. Contra a ideologia da integração, o autor faz uma aberta apologia da desordem, assumindo como sua a metáfora da universidade como uma *anarquia organizada*.

As universidades precisariam de um certo grau de desordem que permitisse aos indivíduos e aos grupos de pesquisadores desenvolverem atividades autônomas e estabelecerem entre si intercâmbios formais e informais, conseguindo, assim, uma eficácia que as instituições dotadas de alto grau de controles formais não são capazes.

As universidades são eficazes quando capazes de promover as iniciativas e ampliar as opções dos distintos e conflitivos grupos profissionais que fazem parte delas. É a maneira que encontram de maximizar suas próprias possibilidades.

Nada mais contrário a essa concepção do que a da reforma universitária de 1968, ainda em vigor!

Taylorismo organizacional

Concepção de organização da produção fabril erigida em Organização Racional do Trabalho, o taylorismo se expressou na reforma universitária de 1968 em duas diretrizes principais: (1) na *eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes*; e (2) na separação entre as atividades de concepção e de execução. Ambas as diretrizes estão profundamente interiorizadas na estrutura e no funcionamento das instituições universitárias brasileiras, especialmente na rede federal.

É bom que se diga que o taylorismo foi evocado para a resolução de importantes problemas, os quais só fez agravar.

Na primeira metade dos anos 60, as universidades federais encontravam-se em situação de completa saturação. Não só a capacidade de seus prédios estava totalmente aproveitada como, também, a de seu pessoal de ensino e de administração. O regime de cátedras era apontado por todos como o responsável por tal situação.² Do ponto de vista curricular, a base da organização das universidades era o curso, que, por sua vez, tinha seu currículo dividido em matérias, correspondendo a cada qual uma cátedra. Para alterar o currículo era preciso alterar o número e a composição das cátedras, com a correspondente alteração do quadro de pessoal docente, administrativo e facilidades concernentes em termos de laboratórios, oficinas, enfermarias, bibliotecas e outras.

O binômio cursos-cátedras implicava a multiplicação das cátedras entre as diversas unidades de uma mesma universidade. Por exemplo, cátedras de estatística deveriam forçosamente existir em faculdades, em escolas ou em institutos de matemática, de engenharia, de economia, administração e contabilidade, de ciências sociais, de medicina, de

farmácia, de odontologia, de enfermagem, de agronomia, e em outras unidades. O mesmo ocorria com as cátedras de sociologia, presentes no curso de ciências sociais, mas, também nos de direito, de economia, de psicologia, de jornalismo, de letras, de serviço social, de pedagogia, e em outros. Diante dessa situação, a diretriz de *eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes* levou à fusão das cátedras de estatística, assim como as de sociologia, e tantas outras.

O regime de cátedras foi extinto pela lei 5.540, de agosto de 1968, substituído pelo regime departamental e pela divisão dos cursos de graduação entre o ciclo básico e o ciclo profissional. Os professores das disciplinas idênticas ou semelhantes foram agrupados nos mesmos departamentos. No caso do exemplo acima, foram criados os departamentos de estatística e de sociologia. Da mesma forma, foram criados departamentos de morfologia, com as disciplinas básicas aos cursos de medicina, enfermagem, odontologia, farmácia, departamentos de física, com as disciplinas idênticas ou equivalentes dos cursos de física, química, engenharia, medicina etc.

A departamentalização implicou, também, a criação de uma nova instância na organização das universidades — a coordenação e o colegiado de curso. Este seria formado de representantes dos departamentos cujas disciplinas colaboram, em diferentes medidas, em cada curso de graduação.

Completando a departamentalização e a divisão dos cursos de graduação, o regime de matrícula por disciplina (regime de créditos) veio a compor uma tríade que levaria à pretendida minimização do custo da matrícula adicional, ou seja, a racionalização da produção das universidades federais no Brasil, pelo menos em termos do ensino de graduação. As demais universidades eram estimuladas a seguir tal modelo.

Os efeitos desse regime de organização do trabalho docente para a constituição da universidade brasileira não foi ainda suficientemente avaliado e dificilmente o será pelos processos que estão sendo empregados atualmente.

² A “federalização” de faculdades estaduais e privadas e sua reunião em universidades reduziram dramaticamente a qualidade do corpo docente, assim como comprometeram sua renovação.

Se levarmos em conta o pensamento de Clark, a diretriz taylorista estabelecida pela reforma de 1968 seria simplesmente inadmissível. As direções das universidades deveriam dar apoio deliberado à diversidade de formatos organizacionais e acadêmicos. A multiplicação dos valores implicaria a multiplicação dos instrumentos para apoiá-los. Por outro lado, a crescente complexidade dos processos de geração do conhecimento e do próprio conhecimento aumenta a incerteza acerca das políticas e estratégias a escolher. Valeria a pena, portanto, contar com várias aproximações a um mesmo problema. Ao invés de pretender eliminar duplicações, seria proveitoso, para os fins da universidade, contar com diferentes estratégias de educação geral, dos ciclos profissionais e dos centros de pesquisa. Idem, para a existência de várias unidades que preencham as mesmas funções, no mesmo local, supondo que o conflito propicie a superação da duplicação.

Ao contrário da *eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes*, a diretriz sugerida por Clark é a da *redundância racional*. Diferentemente do pensamento taylorista, para quem a redundância é custosa, inútil, excessiva e nociva, Clark defende que ela é útil e necessária na universidade.

UFMG: autonomia possível já

No traçado das perspectivas da universidade brasileira, quando se tem em mente as instituições públicas, notadamente as da rede federal, uma atenção especial deve ser dada à Universidade Federal de Minas Gerais.

No momento, a UFMG está discutindo a reformulação de seu estatuto. Uma comissão do conselho universitário, presidida pelo prof. Neidson Rodrigues, ex-presidente da ANPEd, então diretor da Faculdade de Educação, acaba de apresentar sua proposta de reforma estatutária, a qual está sendo examinada nas diversas instâncias da instituição.³

³ A comissão iniciou seus trabalhos em agosto do ano de 1997 e apresentou seu relatório em agosto de 1998.

É essa proposta de reforma de estatuto que gostaria de focalizar, à luz do que apresentei acima. Antes de passar diretamente ao projeto, é preciso dizer que o reitor empossado em março de 1998, portanto durante o período de trabalho da Comissão, fez um pronunciamento insólito durante a cerimônia de passagem do cargo. Diante do ministro da Educação e de outras autoridades, disse o prof. Francisco César Sá Barreto que desejava a autonomia de sua universidade, sem prejuízo das demais instituições federais de ensino superior. E completou: “Quero agora para a UFMG a autonomia orçamentária, financeira, acadêmica e administrativa, de acordo com o artigo 207 da Constituição Federal. Com essa autonomia, garanto que a UFMG cumprirá todas as metas sonhadas. Autonomia com auto-avaliação e avaliação do poder público e da sociedade. Autonomia de forma completa” (Sá Barreto, 1998, p. 2).

Passemos, agora, à proposta de estatuto apresentada pela Comissão.

A proposta orientou-se por dois parâmetros. *Primeiro*, flexibilizar o estatuto de modo a retirar dele as amarras institucionais ou de funcionamento que pudessem ser remetidas a normas infra-estatutárias. *Segundo*, mas com primazia do ponto de vista conceitual, possibilitar a acolhida de uma possível vindoura legislação federal referente à autonomia universitária, a começar com a anunciada reforma constitucional. Independentemente disso, o novo estatuto deveria possibilitar à universidade condições práticas para o exercício de sua autonomia. Embora não seja possível antecipar a amplitude da autonomia universitária proveniente da legislação vindoura, “deseja-se, nos limites e condições hoje existentes, exercitar a autonomia possível”.

A exposição de motivos ao projeto de estatuto reconhece que a questão da autonomia está posta no centro da discussão sobre a universidade brasileira hoje. A Constituição de 1988 tem um artigo que qualifica a autonomia universitária; a LDB de 1996 dedica a essa questão dois longos e detalhados artigos; o governo anuncia a intenção de promovê-la; professores, estudantes e funcionários a

desejam. Diante disso, e mesmo sabendo que o entendimento do que seja autonomia universitária difere muito entre os protagonistas, a orientação preva- lecente na Comissão de Reforma do Estatuto da UFMG foi a de antecipar-se à iniciativa estatal, fosse do Poder Executivo, fosse do Legislativo, e “criar as condições da autonomia independentemente de qualquer lei reguladora futura”.

Posta essa orientação, a Comissão entendeu que a reforma do Estatuto da universidade seria um instrumento estratégico para promover a autonomia, até porque ele está sujeito à chancela do Estado mantenedor. A Comissão entendeu que, num regime autoritário e centralizador, a universidade tivesse procurado garantir-se das interferências externas, definindo e detalhando sua estrutura administrativa, as formas de tomada de decisão, as instâncias de definição política, a estrutura da carreira, os regimes de trabalho, os concursos, a composição dos órgãos administrativos e diversos outros dispositivos. Era uma estratégia preventiva diante das previsíveis intromissões estatais no seu funcionamento. Mas, no regime democrático que se afirma e se consolida, aquela regulação se transforma num engessamento da universidade, que a impede de atender ao dinamismo do movimento da sociedade. Dito de outro modo, o que antes era defesa torna-se agora instrumento de auto-aprisionamento.

Sem ignorar as determinações legais em vigor, o caminho encontrado foi o de deixar para os organismos constituídos pela universidade a tarefa e a responsabilidade final para planejar, executar e avaliar o seu próprio funcionamento.

Estabeleceu-se um nível hierárquico de leis internas com precisão. No primeiro plano, encontram-se o Estatuto e o Regimento Geral da universidade. Em seguida, as Resoluções Complementares, com força estatutária, dependentes do voto de 2/3 dos membros dos conselhos superiores. Vêm, em seguida, as Resoluções Comuns, algumas exigindo voto de maioria absoluta, outras de maioria simples, conforme o caso. Por fim, as Normas Gerais, mediante as quais a universidade poderá estabelecer as regras básicas para o ensino de gradua-

ção e de pós-graduação, a seleção de estudantes, a avaliação, e outras.

Conseqüentemente, de acordo com as possibilidades abertas pela LDB-96 (por exemplo, a existência de formas diversas de organizações das IES), o projeto transfere ao Conselho Universitário a responsabilidade de aprovar Resolução Complementar definindo a estrutura funcional e organizacional da Reitoria e das unidades acadêmicas, assim como a estrutura da carreira do pessoal docente e técnico-administrativo.⁴

A definição das unidades foi, também, retirada do projeto de estatuto, de modo que a universidade poderá criar, extinguir, fundir ou simplesmente suspender o funcionamento de qualquer unidade, sem que para isso se veja obrigada a promover a reformulação do estatuto.

A própria organização das unidades acadêmicas passará a ser flexível, ao contrário da legislação existente desde 1968, que obrigava a se utilizar a mesma estrutura, de base departamental. Com base na abertura propiciada pela LDB-96, o projeto de estatuto atribui a cada unidade acadêmica a competência de propor ao Conselho Universitário, por meio de sua congregação, sua organização específica. Assim, se o Conselho Universitário aprovar, poderá haver na UFMG mais de um formato organizacional.⁵

Como o projeto de estatuto não determina a carreira docente nem a obrigatoriedade da organi-

⁴ É claro que, enquanto estiver em vigor o Regime Jurídico Único e as estruturas de carreira e de remuneração isonômicas, seus dispositivos terão de ser cumpridos pela universidade, o que, aliás, o projeto de estatuto não impede.

⁵ A julgar pelo discurso de posse do atual reitor, a UFMG poderá romper com um dos princípios do regime departamental. Para facilitar a interdisciplinaridade nas licenciaturas, ele declarou pretender a instituição da dupla lotação em departamentos. Assim, por exemplo, um docente poderá estar lotado ao mesmo tempo na Faculdade de Educação (no Departamento de Didática, enquanto professor de prática de ensino de física) e no Instituto de Ciências Exatas (no Departamento de Física, enquanto professor de disciplina específica de sua especialidade).

zação departamental, fica em aberto a constituição dos órgãos colegiados que dependem de representações diversas, ou seja, não está predeterminada nem a composição das congregações, nem dos demais órgãos colegiados. Para tanto, Resoluções Complementares e Resoluções Comuns determinarão normas para toda a universidade, mas sem depender de mudança estatutária a cada nova modalidade de representação experimentada.

Vale a pena chamar a atenção para o único novo órgão desde já previsto na estrutura da universidade. A partir de sugestões de representantes externos no Conselho Universitário, a Comissão propôs a criação de um Conselho de Integração Comunitária, que se pretende seja uma ponte institucional entre a universidade e a sociedade, exercendo uma espécie de articulação com os destinatários de seus serviços, e, também, com as instituições com as quais a universidade interage. Constituído como órgão independente da estrutura universitária, será ele que indicará a representação externa para o Conselho Universitário.⁶

Conclusões e sugestões

A argumentação desenvolvida acima conduz às seguintes conclusões e sugestões.

O caráter distintivo da instituição universitária, com sua “cultura” própria, facilita o “diagnóstico” apressado e superficial de que ela se caracteriza pela irracionalidade, o que propicia prognósticos equivocados quanto a sua gestão. Com efeito, a universidade tem sua própria racionalidade, que não pode ser confundida com uma empresa, por exemplo. O corolário dessa afirmação é que os métodos e as técnicas desenvolvidas para aperfeiçoarem a gestão empresarial têm efeito limitado e até negativo quando aplicados na universidade.

⁶ Como esse órgão é independente da estrutura universitária, a ele não se aplica a lei 9.192/95, que determina a participação de 70% de docentes nos órgãos colegiados da universidade.

A reiterada tentação de se instituir uma administração “profissional” nas universidades, paralela ao corpo acadêmico, separando as atividades-fim das atividades-meio, deve ser combatida decididamente. Como foi mostrado, nas universidades tal distinção só tem sentido em termos analíticos.

Ademais, a fusão (mais do que a confusão) entre atividades-meio e atividades-fim impõe uma exigência de uma ética orientada para o serviço público mais forte do que em qualquer outro setor. Constituído um espaço de socialização, a conduta irresponsável para com uma atividade essencialmente pública é muito mais danosa do que em outros setores, pois atua diretamente na formação das consciências dos estudantes-cidadãos.

A cultura do serviço público vigente no Brasil, eivada de patrimonialismo e de particularismo, herdeira de uma administração estatal onde os funcionários eram nomeados proprietários dos cargos, precisa ser decididamente repelida nas universidades públicas.

Apesar das dificuldades de seu funcionamento, não me parece que o regime departamental deva ser suprimido. Os departamentos são a instância de organização universitária mais nova já surgida no plano mundial. Os defeitos que lhe são imputados não resultam de características essenciais mas, sim, das circunstâncias de sua implantação. Em várias universidades, eles não foram mais do que a maquiagem das cátedras preexistentes. Em outras, o populismo vigente no momento de ascenso do sindicalismo docente fez dele uma instância “aparelhada”. Em muitas delas, o departamento constitui o contraponto, na base, da burocratização acelerada da cúpula da organização universitária, impulsionada pelo simulacro das atividades acadêmicas, seja de ensino, de pesquisa ou de extensão, e pela autonomização das atividades-meio em relação às atividades-fim. Em quase todas, a diretiva taylorista obriga a convivência de disciplinas, laboratórios, docentes e pesquisadores que estariam mais bem localizados em outras instâncias, mas que a regra da eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes proíbe. Esta regra, pare-

ce-me, deve ser flexibilizada, sem que isso seja um convite à anarquia organizacional irresponsável.

A UFMG mostrou um caminho: resolveu fazer a hora em vez de esperar acontecer. Sem esperar pela lei específica da autonomia, mas contando com ela, ou melhor, levando em conta vários cenários possíveis, usou todas as possibilidades admitidas pela legislação para projetar no futuro sua organização.

Para finalizar esta reflexão, gostaria de dizer que entendo que o futuro da universidade pública brasileira — no que diz respeito a sua organização interna — não está na escolha entre o taylorismo e a anarquia, nem na sua média, mas, isto sim, na busca de soluções criativas, resultantes da ação recíproca desses dois vetores. Sua ação, todavia, não é automática: é preciso acioná-los. A UFMG mostrou como fazer isso desde já.

LUIZ ANTÔNIO CUNHA é sociólogo, mestre e doutor em educação. Lecionou na PUC-RJ, no IESAE/FGV, na UFF, na FLACSO e, atualmente, trabalha na UFRJ. Foi pesquisador visitante na USP e na UFMG. Dentre os seus livros, os mais importantes são *Educação e desenvolvimento social no Brasil* (1975), *Educação, Estado e democracia no Brasil* (1991), a trilogia sobre a universidade brasileira (*Temporã*, 1980; *Crítica*, 1983; *Reformanda*, 1988) e, o mais recente (1995), *Educação brasileira: projetos em disputa (Lula x FHC na campanha presidencial)*.

Referências bibliográficas

- CLARK, Burton R., (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Los Angeles: University of California Press.
- CUNHA, Luiz Antônio, (1998). Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. *Avaliação*, v. 3, nº 2, jun. Campinas,
- _____, (1981). Diretrizes para o estudo histórico do ensino superior no Brasil. *Fórum Educacional*, v. 5, nº 2, abr./jun. Rio de Janeiro.
- SÁ BARRETO, Francisco César de, (1998). Quero agora a autonomia para a UFMG. *Boletim UFMG*, nº 1.188, abr. Belo Horizonte.