

Luta Política nas Universidades Federais: Poder Sindical *Versus* Poder Acadêmico

LUIZ ANTÔNIO CUNHA

1 Professor Titular (Educação Brasileira) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Recebimento: 23 de agosto de 2003

Aprovação: 25 de agosto de 2003

Resumo: O artigo analisa as mudanças históricas no padrão de escolha de dirigentes das universidades federais brasileiras, com especial ênfase nos processos de cooptação e de eleição. O texto focaliza, também, as demandas políticas das entidades (para)sindicais de professores, de funcionários e de estudantes, assim como sua argumentação ideológica, e as críticas a partir da concepção de universidade como uma instituição complexa e hierarquizada. O autor conclui seu artigo com uma proposta de novo processo de escolha de dirigentes, que pretende superar a dicotomia cooptação *versus* eleição.

Palavras-chave: Luta política; Universidades brasileiras; Poder sindical; Eleição de dirigentes.

Abstract: *Political struggle in federal universities: Union versus Academic Power.* The article analyses historical changes in the patterns of leaders choice at Brazilian Federal universities, with special emphasis on cooptation and election processes. It also focuses on the political demands of academic and non-academic staffs and students unions, as well as their ideological arguments, and criticizes them based on a conception of the university as a complex and hierarchical institution. The article ends by proposing a new model for leaders choice that intends to overcome the dichotomy cooptation *versus* election.

Key-words: Political struggle; Brazilian universities; Union power; Academic power; leaders choice.

Os efeitos de duas décadas de ditadura militar sobre as universidades brasileiras não foram ainda suficientemente analisados. Dentre os processos preliminarmente estudados, no âmbito do sistema federal, menciono o início da integração entre as unidades de ensino; de fusão entre as unidades de ensino e de pesquisa; a profissionalização da função docente, que passou a ser majoritariamente em regime de tempo integral; a extinção do regime de cátedras e conseqüente departamentalização; a construção de câmpus suburbanos, que permitiu a reunião das unidades, antes dispersas, num espaço contíguo; a institucionalização do ensino de pós-graduação e da pesquisa acadêmica; e outros. Ainda que esses processos não tenham se realizado plenamente,¹ não resta dúvida de que as universidades federais passaram por um rápido e intenso processo de desenvolvimento institucional.

1 Um exemplo bem visível é a construção dos câmpus universitários. Quase todas as universidades federais tiveram a construção de seus câmpus interrompida, por várias razões, de modo que a integração entre suas unidades foi feita apenas parcialmente.

No âmbito do setor privado (antes da ditadura, exclusivamente confessional), surgiram e se multiplicaram universidades organizadas como instituições comerciais, incentivadas por amplas e eficazes medidas governamentais de subsídio financeiro direto e indireto. (Martins, 1989)

Na dimensão político-ideológica, objeto principal deste artigo, os efeitos da ditadura militar nas universidades federais foram assinalados (mais do que analisados) conforme um maniqueísmo simplista. Como efeito pernicioso da ditadura, foram apresentadas as demissões de reitores, as expulsões de docentes e de estudantes, a montagem das assessorias de informação policial, a burocratização da vida universitária, e até mesmo a pressuposta finalidade do regime de créditos para enfraquecer o movimento estudantil. Contra esses efeitos nocivos à universidade, o movimento de docentes, de estudantes e de funcionários teria surgido de um impulso subjetivo – da decisão dos sujeitos individuais e coletivos envolvidos – visando a uma ação política coordenada no sentido da democratização das universidades. Daí teria nascido a plataforma comum de eleição dos dirigentes (reitores e diretores) pelo voto individual de docentes, de estudantes e de funcionários.

Meu ponto de partida, no tratamento da questão é bem diferente dessa idéia que já se tornou senso comum nas universidades federais, assim como nas estaduais. Parto, aqui, da concepção de que a ditadura militar e sua política para o ensino superior, especialmente a reforma universitária, foi co-determinante do movimento sindical² nascido na segunda metade dos anos 1970. Vale dizer que a ditadura militar não só deu forma à universidade³ como determinou, ao menos em parte, o formato e o protagonismo desse movimento.

A escolha de reitores das universidades e de diretores de unidades pelos detentores do Poder Executivo, a partir dos nomes das listas (sêxtuplas ou tríplexes), foi identificada pelo movimento sindical a um procedimento próprio da ditadura militar. Por outro lado – e reativamente – a escolha dos dirigentes mediante os votos de docentes, de estudantes e de funcionários, em eleição direta, passou a ser entendida como sinônima de democracia e expressão da autonomia universitária. A reivindicação da paridade na ponderação de votos dessas categorias (1/3 para cada uma delas) tem levado para dentro dos conselhos universitários um conflito que se acirra a cada dia.

2 A rigor, teria de escrever entidades (para)sindicais, por causa de sua diversidade. O termo assim grafado buscaria abranger tanto as associações de docentes e de funcionários, que se transformaram em sindicatos, depois da constituição de 1988, quanto as entidades estudantis, que têm alguns aspectos semelhantes aos sindicatos, particularmente a atuação política particularista. No entanto, para aumentar a fluência do texto, uso a expressão reduzida, ciente da perda de precisão.

3 A ditadura militar não produziu um projeto universitário, mas assumiu e reforçou processos que vinham se definindo desde os anos 50. As políticas dos governos militares para as universidades resultaram tanto de sua aliança com importantes grupos de docentes e pesquisadores de instituições públicas, quanto da aliança com grupos privados emergentes.

Trata-se de um conflito entre uma estrutura de poder baseada na maioria dos órgãos colegiados, formada de docentes *com representação minoritária de estudantes e de funcionários* (com base na legislação em vigor, de 1931 a 1995) e uma estrutura de poder projetada pelas organizações sindicais, com igualdade na representação das respectivas categorias nos órgãos colegiados. No momento em que este artigo é escrito (agosto de 2003), a ponderação paritária dos votos tem ganho bastante terreno,⁴ embora a divulgação da reivindicação da paridade de representação nos órgãos colegiados tem sido omitida ou deixada em segundo plano, por razões táticas, sobretudo pelas seções locais do sindicato docente.

Não se trata de uma disputa entre o poder sindical e o poder dos professores, pois o sindicato de docentes não expressa o poder acadêmico. Muito pelo contrário, a tendência, já assinalada há alguns anos, é que sua direção, tanto a nível nacional quanto local, não expressa demandas sintonizadas com os padrões de mais alto nível acadêmico, no ensino e na pesquisa.

O pano de fundo dessa disputa é a luta entre o poder acadêmico e o poder sindical, organizados por lógicas distintas. Essa luta ocorre em várias dimensões, mas aqui só será focalizada a da escolha dos dirigentes, sobretudo dos reitores das universidades.

O poder acadêmico é “orientado pelo topo”. O poder acadêmico assenta-se em coalizões de grupos institucionalizados de interesse específico, de natureza disciplinar ou profissional, sem sintonia sindical. Ele privilegia a representação dos docentes-pesquisadores de mais elevada qualificação nos órgãos colegiados e, em certas universidades de mais elevado padrão no ensino e na pesquisa, restringe a ocupação dos cargos diretivos aos que estão no topo da carreira. Essa orientação pelo alto é consistente com o mecanismo de julgamento de projetos de pesquisa, no interior da universidade e no âmbito dos órgãos de fomento, por órgãos colegiados (comitês) formados por docentes-pesquisadores escolhidos pelos pares, mas dentro de critérios estritos de distinção acadêmica. O mesmo se dá com a composição das bancas de concurso para a admissão de novos docentes-pesquisadores. O poder acadêmico não dispõe de instrumentos de mobilização política nem de recursos financeiros para campanhas eleitorais.

Já o poder sindical é “orientado pela base”. Pelo menos em seu propósito trabalhista original, o sindicato privilegia o que há de comum a todos os seus membros, isto é, o fato de terem igual relação de trabalho com uma dada empresa ou instituição.⁵ Para levar em conta o que há de comum a todos os empregados, o

4 Um ante-projeto de lei foi elaborado pelo MEC, atendendo às demandas do aparato sindical, no primeiro semestre da gestão do Ministro Cristovam Buarque. A cooptação seria substituída pela normatização do processo de escolha dos dirigentes das universidades federais no âmbito de cada uma delas, o que facilitaria, muito provavelmente, a aprovação da ponderação paritária dos votos.

5 Existem sindicatos de empresários, de profissionais liberais e de trabalhadores por conta própria, mas não é o caso do tema tratado neste texto.

sindicato só pode considerar o que concerne a todos, logo tem de se pautar pelos interesses e pela consciência possível dos filiados menos posicionados na estrutura da entidade – da universidade, no caso. O poder sindical dispõe de instrumentos de mobilização política, assim como de recursos financeiros para campanhas eleitorais intra e extra-entidade.

Ambas as lógicas têm sido objeto de apodos pejorativos. A organização do poder acadêmico é chamada de “elitista”, enquanto que a lógica do poder sindical, de expressão do “baixo clero” (no caso dos docentes). Em termos ideal-típicos, o poder acadêmico não conflita com o poder sindical, são apenas diferentes. Mas, quando o poder sindical extravasa sua atuação e entra no âmbito dos órgãos colegiados das universidades, em disputa por ampliação do exercício do poder político, o conflito é inevitável.

Um reparo precisa ser feito ao esboço ideal-típico apresentado acima. É o efeito perturbatório que as oligarquias exercem, tanto no poder acadêmico quanto no poder sindical. No poder acadêmico, elas resultam da longa permanência dos mesmos grupos nos cargos de direção, nos órgãos colegiados e nos comitês, mediante processos políticos de intermediação e mobilização de fontes de apoio extra-universitárias. No poder sindical, as oligarquias são formadas pelo domínio das assembléias por grupos de afiliados, dotados de técnicas de manipulação, pelo controle dos órgãos de divulgação, assim como pela ocupação de cargos na administração universitária, para o que a filiação a partidos políticos é um recurso de grande eficácia.

Este artigo culmina com a apresentação de minha posição pessoal sobre a escolha de dirigentes das universidades federais, posição essa que considero adequada a todas as universidades públicas. Para fundamentar essa posição, apresento um panorama histórico, no qual distingo os processos de cooptação e os de caráter eleitoral, assim como a tentativa de misturá-los, como parte da quase forma universitária do governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002).⁶

1 - Cooptação determinada

O termo cooptação tem uma conotação pejorativa, que foi amplamente disseminada no período da ditadura militar, no Brasil pós-64. Cooptados eram os indivíduos que aceitavam colaborar com os governos militares em troca de vantagens políticas ou ocupacionais. Com efeito, até mesmo indivíduos que tinham consciência do caráter ditatorial dos governos militares foram por eles aliciados. Não é neste sentido pejorativo que o termo é empregado neste artigo.

⁶ Para uma análise distinta e oposta à desenvolvida aqui, convergente com a das entidades sindicais, remeto o leitor a Silva e Sguissardi (1999).

Cooptação tem, aqui, um significado preciso, designando um processo político amplamente empregado, inclusive nos regimes democráticos. Trata-se de um processo desenvolvido em sistemas políticos ou em organizações, que compreende um mecanismo de incorporação controlada dos demandantes do poder, de forma a manter a estabilidade do sistema ou da organização. Nesse sentido, o processo de cooptação compreende uma instância superior ou do núcleo do poder, que escolhe elementos da instância inferior ou periférica, inserindo-os na gestão do sistema ou da organização. As conseqüências do processo de cooptação podem ser várias, como, por exemplo, a dinamização da gestão ou a desmobilização de movimentos contestadores.⁷

No que diz respeito à educação brasileira, menciono como exemplos de processos de cooptação a transferência da competência da legislação sobre instrução pública do Ministério do Império para as províncias, durante o período da Regência, e, para não ir tão longe, a criação do sistema de escolas de aprendizes

artífices pelo Presidente Nilo Peçanha, em 1909. Foram 19 escolas para “meninos desvalidos”, criadas em 18 estados da federação. Exceto em um caso, todas estavam situadas nas capitais. No regime político da Primeira República, cujo viés positivista pretendia que a educação fosse competência da iniciativa privada, o sistema de ensino constituído pelas escolas (federais) de aprendizes artífices não conseguiu dissimular o intento de cooptar líderes políticos estaduais, nem mesmo com o brilho do discurso industrialista.

Mais do que as escolas profissionais para os desvalidos, foram as universidades que melhor se prestaram a esse mecanismo de cooptação, isto é, para a incorporação controlada das lideranças estaduais no esquema federal de poder. Com o mesmo intuito de não ir longe demais, lembro o leitor da criação das universidades federais na República Populista, que, de uma, em 1945, chegaram a 23, em 1963. (Cunha, 1982 e 1985) A *presença* federal em cada unidade da federação, com pelo menos uma universidade, continuou com a criação de novos estados, como a do Tocantins, em 2002. Destaca-se a situação extrema do Estado de Minas Gerais, campeão na cooptação, que até o fim de 2002, “conseguiu” ter sete universidades federais em seu território.⁸

A ditadura militar e sua política para o ensino superior, especialmente a reforma universitária, foi co-determinante do movimento sindical nascido na segunda metade dos anos 1970.

7 O termo cooptação foi proposto por Philip Selznick, em 1949, após o que se generalizou na Ciência Política, mas a prática da cooptação é tão antiga quanto a própria prática política. Para conferir o significado desse termo, remeto o leitor aos verbetes dos dicionários de Política e de Sociologia, especialmente o de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1999) e o de Oxford (1994).

8 A Universidade Federal de Minas Gerais, originariamente estadual, foi federalizada nos anos 40. Há, também,

Enquanto que a escolha de dirigentes das escolas de aprendizes artífices e das instituições delas descendentes (como os atuais CEFETs) não indicava *formalmente* a existência de processo de cooptação, a legislação das universidades federais determinava, explicitamente, sua vigência. Vejamos como isso se deu.

A primeira universidade brasileira – a Universidade do Rio de Janeiro – foi criada na significativa data de 7 de setembro de 1920, como parte dos preparativos para os festejos do centenário da independência nacional. Ela resultou da reunião da Escola Politécnica e da Faculdade de Medicina, ambas federais e das mais antigas do país, e da Faculdade de Direito, produto da fusão e da federalização de duas faculdades privadas existentes na capital federal. O reitor da universidade era nomeado pelo Presidente da República, assim como os diretores de suas unidades constitutivas.

A nomeação de reitores e diretores pelo Presidente da República continuou até a posse de Getúlio Vargas no Governo Provisório, que promoveu intensa centralização político-administrativa, da qual fez parte a criação do Ministério da Educação. No campo do ensino superior, a política varguista culminou com a promulgação do decreto 19.851, em 11 de abril de 1931, denominado pretensiosamente de *Estatuto das Universidades Brasileiras*, que, então, incidia estritamente sobre apenas duas instituições – a Universidade do Rio de Janeiro e a Universidade de Minas Gerais, esta estadual. Todas as demais instituições eram faculdades isoladas. Mas, além de normatizar o ensino superior ministrado em qualquer tipo de instituição, existente ou por existir, o *Estatuto* tinha por objetivo controlar a criação das universidades que estavam por vir, fora da esfera federal. Com efeito, nos quatro anos seguintes, surgiram mais três universidades: a de São Paulo, a do Rio Grande do Sul e a do Distrito Federal. (Cunha, 1985)

O *Estatuto* determinou padrões complexos de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não universitárias, especialmente as públicas. Cada faculdade federal seria dirigida por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos livre-docentes no exercício de função de catedrático e por um representante dos livre-docentes, por eles eleito. Três a seis catedráticos, escolhidos pelo Ministro da Educação dentre os de uma lista elaborada pela congregação, constituíam o conselho técnico-administrativo de cada faculdade, seu órgão deliberativo. O diretor da faculdade era, também, escolhido pelo ministro, dentre uma lista de professores catedráticos elaborada pela congregação e pelo conselho universitário, conjuntamente.

A administração superior de cada universidade era composta do conselho universitário e do reitor. O conselho universitário, órgão consultivo e deliberativo, congregava os diretores de unidade (faculdade, escola ou instituto), um represen-

universidades federais em Ouro Preto, São João del Rei, Juiz de Fora, Uberlândia, Viçosa e Lavras, além de algumas faculdades isoladas.

tante de cada congregação, um representante eleito por todos os livre-docentes da universidade, um representante da associação de diplomados e o presidente do Diretório Central de Estudantes. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores, em votação uninominal, para que, dentre eles, o Ministro da Educação escolhesse o reitor. Isto, se a universidade fosse federal. Nas estaduais, a cooptação dos reitores era feita pelo governador. Nas universidades privadas, os reitores seriam escolhidos conforme seus próprios estatutos, sem restrições.⁹

Sete anos depois de institucionalizado, o processo de cooptação na escolha de reitores foi questionado. No 2º. Congresso Nacional de Estudantes, realizado em dezembro de 1938, no qual foi criada a UNE, foram apresentadas diversas teses, inclusive as que diziam respeito ao poder nas instituições universitárias, naquela época, todas públicas. Embora não aprovadas, tais teses incluíam o rompimento da dependência das universidades diante do Estado, para o que se propunha a eleição dos reitores e diretores de suas unidades pelos corpos docente e discente, representados nos conselhos universitários e nas congregações. A composição desses órgãos colegiados deveria ser paritária, com igual número de professores e de estudantes.

Essa disposição do movimento estudantil seguiu latente até o início da década de 1960, quando foi retomada pelos seminários nacionais de reforma universitária promovidos pela UNE em 1961, 1962 e 1963. Os primeiros dois seminários produziram, significativamente, *cartas* respectivamente da Bahia e do Paraná, estados em cujas capitais eles se realizaram. (Poerner, 1968)

A *Carta da Bahia*, de 1961, defendeu a composição tripartite de todos os órgãos colegiados das universidades, assim como de todas as comissões, que passariam a ter a seguinte composição: 40% de professores, 40% de estudantes e 20% de ex-alunos, isto é, profissionais formados. Os estudantes deveriam ser indicados por suas entidades e os profissionais, pelos respectivos órgãos de classe.

Já a *Carta de Paraná*, de 1962, não valorizou a autonomia universitária – ela seria o projeto das elites conservadoras. (Pinto, 1986) Mesmo assim, ela defendeu o co-governo,¹⁰ resultado da representação estudantil nos conselhos e nas

9 Na verdade, houve uma restrição, logo retirada do texto do *Estatuto*: o Ministro da Educação deveria aprovar os nomes dos reitores das universidades privadas. Quando a primeira delas foi criada, a Católica do Rio de Janeiro, aquela condição já não existia.

10 Características distintas das instituições de ensino superior, em contextos sociais também distintos, fizeram com que o movimento estudantil fosse mais intenso e mais organizado em certos países hispano-americanos do que no Brasil. Entre essas diferenças está a tardia reivindicação dos jovens brasileiros de participação nos órgãos colegiados e na escolha dos dirigentes, para o que evocaram a Carta de Córdoba, um documento da Federação dos Estudantes da Argentina, aprovado naquela cidade em 1918. Os argentinos defendiam o co-governo, isto é, a participação dos estudantes e dos profissionais formados, junto com os docentes na gestão da universidade. A primeira manifestação brasileira pública, nesse sentido e com aquela inspiração, foi em 1929 (Cunha, 1982 e 1985). Dois anos depois, o *Estatuto das Universidades Brasileiras*, focalizado mais acima, determinou a participação discente no conselho universitário de cada instituição. Participação mínima, é verdade, (o presidente do DCE), mas, mesmo assim, desproporcionalmente superior ao peso político do movimento estudantil naquela época.

congregações, com a proporção de um terço do total de membros.¹¹ A *carta* reivindicou, também, a eleição dos reitores pelos conselhos universitários, não mais cabendo ao Presidente da República escolhê-los em listas.

Como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em dezembro de 1961, não permitia a representação pretendida, a UNE partiu para a greve. Entre o início de junho e meados de agosto de 1962, a primeira greve nacional de estudantes – a “greve do 1/3”,¹² como foi conhecida, paralisou as instituições públicas e algumas privadas, mas não foi capaz de sensibilizar o Congresso Nacional para mudar a LDB.

No Congresso Nacional de Docentes do Ensino Superior, realizado em Campinas, em fevereiro de 1986, pouco depois do fim de outra greve, foi criada a ANDES, mais tarde sindicato nacional.

O fim da “greve do 1/3” deslocou o movimento estudantil para a extinção do regime de cátedras, minando, assim, a própria base da estrutura de poder das instituições de ensino superior. Embora esse alvo já constasse da plataforma original da UNE, a inauguração do Conselho Federal de Educação, em 1962, fez dessa instância do Estado um espaço institucional de expressão dos interesses dos docentes orientados pelo modelo norte-americano de ensino superior, que implicava a substituição do regime de cátedras pelo regime departamental.¹³

A política educacional dos governos militares (da série iniciada em 1964) incorporou a rejeição do regime de cátedras, mas manteve o processo de cooptação de dirigentes das instituições públicas de ensino superior. Esse dois pontos foram centrais na lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Essa lei extinguiu o regime de cátedras, em atendimento às demandas de modernização das universidades brasileiras, na direção do modelo norte-americano, mas, também, de acordo com as exigências policiais-militares de redução dos núcleos de resistência no interior das instituições federais e estaduais.

Foi mantido o processo de cooptação para a escolha de dirigentes, em vigor desde o *Estatuto* de 1931. Mas, a margem de manobra das universidades federais

11 Como o conselho universitário era formado, basicamente, pelos diretores das unidades e de um representante das respectivas congregações, os estudantes pretendiam ter um representante de cada faculdade, escola ou instituto. Em consequência, o conselho universitário teria a seguinte composição: dois terços de docentes (um terço formado pelos diretores de unidade e um terço de representantes das congregações) e um terço integrado pelos representantes dos estudantes, com preferência para os presidentes de centros acadêmicos e representantes de curso e de turma.

12 A fração 1/3 tem feito com que certos defensores atuais da representação paritária de docentes, estudantes e funcionários evoquem a plataforma dessa greve como antecedente de sua posição, o que não corresponde aos fatos. Como vimos, os estudantes não mencionavam os funcionários em sua plataforma.

13 Maurício Rocha e Silva, professor da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, da USP, mais tarde presidente de honra da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, foi o protagonista dessa orientação no CFE. (Cunha, 1982)

foi reduzida. A elaboração da lista de nomes de candidatos a reitor, para posterior escolha pelo Presidente da República, já não seria atribuição do Conselho Universitário unicamente, mas, sim, deste em conjunto com outros conselhos superiores da universidade – de ensino, de pesquisa, de extensão, de curadores. Neste havia um representante do Ministério da Educação e prevaleciam, no conjunto, os membros nomeados pelo próprio reitor. As listas de candidatos a reitor já não teriam três nomes, mas seis, de modo a aumentar em muito a probabilidade de inclusão de pessoas de confiança do regime militar ou, então, sensíveis a suas pressões.

2 – Eleição determinante

Nos últimos anos da década de 1970, as universidades públicas brasileiras apresentavam condição propícia para o surgimento de organizações de caráter sindical, apesar da proibição constitucional que incidia sobre os servidores públicos. As universidades federais, sobretudo, tinham aumentado significativamente o número de docentes e de funcionários, além de os terem reunidos em câmpus. Isso facilitou a identificação de problemas comuns a docentes e funcionários, assim como a práxis dos partidos políticos do amplo espectro da oposição à ditadura militar, especialmente dos que ainda atuavam na clandestinidade.

Para a identificação dos problemas comuns aos docentes, concorreu a forma de contratação e remuneração durante os anos anteriores, quando os concursos foram suspensos. A única saída que as universidades federais autárquicas encontravam para a ampliação e a reposição das perdas dos docentes era a contratação a título precário dos denominados “professores colaboradores”. Eles eram, em geral, jovens recém-graduados, que não haviam obtido graus acadêmicos de pós-graduação, nem tinham suficiente experiência no ensino nem na pesquisa. Em 1980, os “professores colaboradores” constituíam cerca de um terço do efetivo docente das 19 universidades autárquicas e das 7 faculdades isoladas federais (MEC/SESu, 1980).¹⁴ Esse contingente formou a base principal das associações de docentes que se criaram, frequentemente em aliança com professores mais experientes, que exerciam liderança acadêmica em suas instituições e haviam adquirido experiência de organização política no movimento estudantil, antes do golpe militar.

No segundo semestre de 1980, as associações de docentes das universidades federais autárquicas promoveram a primeira greve de professores universitários de âmbito nacional. Na longa pauta de reivindicações, a efetivação dos “professo-

¹⁴ Como os concursos estavam suspensos também para a admissão de funcionários, não foram raros os casos em que universidades federais contrataram pessoal de nível médio e até de apoio como “professores colaboradores”, mais tarde efetivados por decreto como professores assistentes.

res colaboradores” estava implícita em todas. Houve associações de docentes que a explicitaram.

A greve, que paralisou o trabalho de 35 mil professores nos meses de novembro e dezembro de 1980, levou à demissão do Ministro da Educação, o prestigioso intelectual Eduardo Portella, que foi substituído por Rubem Ludwig, um general de brigada participante do círculo de colaboradores mais próximos do Presidente da República, o também general João Figueiredo. Sua primeira providência foi a efetivação automática dos “colaboradores” como professores assistentes, sem a exigência de concurso nem de outra forma de verificação da capacidade acadêmica. Além disso, redefiniu a carreira profissional, fazendo com que a progressão pudesse ser feita apenas por tempo de serviço, desde o nível de auxiliar até o de adjunto. Essas duas medidas tiveram conseqüências negativas para o *ethos* acadêmico da universidade brasileira, difíceis de reverter, embora fossem saudadas por importantes dirigentes do movimento docente como uma vitória geral da categoria.

No Congresso Nacional de Docentes do Ensino Superior, realizado em Campinas, em fevereiro de 1986, pouco depois do fim de outra greve, foi criada a ANDES, mais tarde sindicato nacional. No ato, os 300 delegados presentes filiaram 67 associações de docentes à nova entidade.

O aparato sindical de professores das instituições de ensino superior foi duplicado e até antecipado pelos servidores técnico-administrativos das universidades. Associações de servidores foram organizadas nas grandes universidades públicas e em algumas poucas privadas, reunindo uma categoria extremamente diversificada: de médicos a escriturários; de analistas de sistemas a motoristas; de técnicos em assuntos educacionais a vigilantes. Antes da ANDES, já havia sido criada a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras - FASUBRA, em 1978, por iniciativa informal do MEC, com o propósito de contrabalançar o peso político do movimento docente. Com sua reorientação em 1984, a FASUBRA dirigiu uma greve de funcionários das universidades federais que durou 79 dias, articulada com a dos docentes, cinco dias mais longa.

Completando a tríade dos movimentos sindicais, os estudantes reconstituíram a UNE e as UEEs em 1979, assim como retiraram a maioria dos centros acadêmicos da tutela das direções das instituições de ensino. Apesar da retomada do discurso, do patrocínio governamental depois das eleições diretas dos governadores (1982) e da práxis partidária, o movimento estudantil não conheceu o protagonismo atingido na década de 1960. Devido a uma renitente desmobilização, cujas razões ainda não foram suficientemente estudadas, os estudantes têm sido o elemento mais fraco na tríade dos movimentos sindicais.

No âmbito de cada instituição pública de ensino superior, as entidades sindicais de professores e de funcionários se juntaram aos diretórios centrais de estu-

dantes para estabelecer pactos eleitorais, de que resultaram eleições, ajustadas às normas vigentes de cooptação (listas sêxtuplas). O padrão mais comum foi a chamada votação paritária: os votos do conjunto dos professores valiam tanto quanto os de cada conjunto de funcionários e de estudantes. Em cada conjunto, o número de eleitores era dividido pelo número de votantes, de modo a gerar um fato de correção. Assim, a categoria com menor abstenção de voto acabava por prevalecer sobre as demais.

Conhecido o resultado, os órgãos colegiados superiores eram instados a endossar o resultado da eleição, o que freqüentemente acatavam, com uma ou outra inversão ou substituição de nomes, após o que enviavam a lista sêxtupla ao Ministro da

Educação ou ao Governador do Estado. Procedimentos análogos foram utilizados para a escolha dos diretores de escolas, institutos, faculdades e centros.

As eleições diretas para reitor e diretor constituíram, assim, uma antecipação metafórica das eleições diretas para governadores (retomadas em 1982) e para Presidente da República (retomada em 1989). Para uns, essa metáfora tinha uma função de pedagogia política: a luta pela eleição direta dos reitores era uma maneira indireta de lutar pela eleição do governador ou do presidente. Para outros, no entanto, essa posição foi cristalizada, de modo que a eleição direta dos dirigentes universitários passou a ser entendida como o único processo legítimo. Enquanto simulacro, as eleições para reitor das universidades serviram para canalizar (compensar?) as frustrações diante da supressão das eleições diretas para os detentores dos mais altos cargos executivos do Poder Público.

Pelos dados de que disponho, a Universidade Federal de São Carlos foi a primeira das federais onde se promoveu eleição para reitor, embora sem sucesso. Ao fim de 1982, as entidades sindicais dessa universidade promoveram eleição com voto paritário visando a elaboração de lista sêxtupla para a escolha do reitor, na expectativa de que a Ministra da Educação Ester de Figueiredo Ferraz nomeasse um dos nomes, de preferência o primeiro. Diante da recusa da ministra, outra lista sêxtupla foi votada, ao início de 1983. A nova lista foi igualmente recusada e a ministra lançou mão da legislação que permitia ao Presidente da República a nomeação dos presidentes e dos reitores das universidades organizadas em regime de fundação (decreto 84.716/80).¹⁵

15 Ainda em 1982 e com maior sucesso, as entidades sindicais da Universidade Estadual de Maringá promoveram uma eleição em dois turnos para a composição da lista sêxtupla, na qual os votos dos docentes foram ponderados em 70%. O Conselho Universitário incorporou a lista resultante da eleição, com a mesma ordenação, da qual o governador do estado escolheu o segundo nome.

A luta das entidades sindicais pelo que entendem ser a autonomia universitária é, na realidade, uma luta para ampliar seu poder nas universidades federais.

Em umas universidades, as eleições para reitor propiciaram significativa melhoria da administração universitária. Uma nova geração de reitores, que juntavam competência acadêmica e administrativa, apontou para o melhoria do que verdadeiramente interessa à prática universitária no Brasil, como em qualquer lugar do mundo: a produção e a disseminação da ciência, da cultura e da tecnologia. Já em outras universidades, as eleições serviram para legitimar as práticas de

A expressão "comunidade universitária", de uso corrente em nossas instituições, encobre a diversidade essencial existente em seu interior.

manipulação dos eleitores, em especial de funcionários e de estudantes secundaristas, em campanhas caras, no mais puro estilo do coronelismo rural e do clientelismo urbano. Para uns, as ameaças de retaliação; para outros, as promessas de cargos, gratificações, bolsas e facilidades, reais ou ilusórias.

as. Houve casos em que os trabalhadores contratados para obras de construção civil integraram os corpos eleitorais; outros, em que estudantes de colégios de aplicação e de colégios técnicos tiveram voto de igual peso ao dos estudantes dos cursos superiores. Em certas universidades federais, o eleitorado decisivo para a eleição do reitor acabou por ser o numeroso contingente dos funcionários dos hospitais universitários. Como resultado, houve universidades com reitores e diretores eleitos pelo voto paritário de professores, estudantes e funcionários, com posições acadêmicas mais atrasadas do que os indicados a partir das listas elaboradas sem as eleições.

Mas, não se deve pensar que o problema do processo de escolha de dirigentes mediante cooptação resida unicamente na fase interior às instituições universitárias públicas. O poder do Presidente da República e do Governador do Estado nem sempre é usado em benefício da universidade. Mesmo quando as eleições apresentam resultados que colocam em primeiro lugar candidatos com os atributos necessários à situação, os detentores do Poder Público nem sempre os escolhem, dependendo das condições políticas locais, como se viu em mais de uma universidade pública.¹⁶

A prática da cooptação permaneceu como elemento da política universitária, mesmo após o fim dos governos militares. José Sarney, o primeiro civil Presidente da República, desde 1964, iniciou seu governo com uma medida que pretendia grande alcance político: já em março de 1985, foi constituída a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, com 24 membros. Tamanha foi a

16 A Universidade Federal de Minas Gerais destacou-se, dentre suas co-irmãs, pela capacidade dos membros de seus colegiados superiores na elaboração das listas sêxtuplas. Durante o regime militar, nenhuma lista de candidatos a reitor continha nome de algum docente disponível a colaborar com os órgãos de segurança. Infelizmente, a maioria das universidades federais não mostrou dispor de capacidade comparável.

diversidade dos membros da comissão, que dela resultou um conjunto de textos a propósito de questões desconstruídas, propiciando um relatório conforme as diretrizes implícitas do ministério, seguido de votos em separado.

Poucos meses depois (fevereiro de 1986), o Ministro da Educação Marco Maciel criou o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES, constituído de cinco membros. Com base naquele relatório e em contribuições enviadas por associações e indivíduos, o GERES elaborou um anteprojeto de lei de reformulação apenas das federais.

Em outubro de 1986, o relatório e o anteprojeto de lei foram divulgados apressadamente, em meio a uma crise gerada por greve de funcionários e ameaça de greve de professores. Tomou-se conhecimento de um texto que assumia certas linhas da comissão de 1985 e as desenvolvia, assim como de dois anteprojetos de lei: um sobre o Conselho Federal de Educação e outro sobre a natureza jurídica, a organização e o funcionamento das instituições federais de ensino superior. Neste último, apareciam mudanças no processo de escolha de dirigentes das universidades e das instituições isoladas federais.

O conteúdo do relatório e do anteprojeto de lei não serão comentados aqui.¹⁷ Cumpre mencionar, todavia, que, a meu ver, o relatório GERES foi execrado pelos movimentos sindicais por duas razões principais. *Primeiro*, porque criticou incisivamente a reivindicação de eleição direta de reitor, apesar de propor medidas que alteravam um pouco o processo de cooptação em vigor. *Segundo*, pelas conseqüências que as medidas propostas para o financiamento e o quadro de pessoal teriam para a organização sindical de docentes e de funcionários.¹⁸

Para eliminar qualquer possibilidade de composição com o aparato sindical, o relatório rejeitava a prática das eleições diretas e defendia a continuação do processo de cooptação. Em oposição, o relatório defendia a escolha do reitor de universidade federal por eleição indireta, a partir dos órgãos colegiados superiores.

O reitor e o vice-reitor de qualquer universidade federal continuariam a ser escolhidos a partir de listas de candidatos, mas haveria três mudanças importantes. A *primeira* era a redução do seu mandato, de quatro para três anos, passando a ser permitida uma recondução. A *segunda* mudança era a diminuição dos graus de liberdade do Presidente da República, que passaria a escolher um dos nomes

17 Para um exame mais amplo das propostas do GERES, remeto o leitor interessado a Cunha (1997).

18 Temia-se que a dotação global de recursos financeiros pudesse levar à desobrigação do governo para com o suprimento de recursos, pelo menos para cobrir as despesas com pagamento de pessoal. Isto, porque os cortes orçamentários, de um lado, e os reajustes salariais, resultantes da inflação e das vantagens trabalhistas, de outro, obrigavam os reitores a dedicarem grande parte de seu tempo à busca de créditos adicionais que permitissem cobrir as despesas mais prementes. Por outro lado, caso a diversidade dos quadros funcionais e das escalas salariais viesse a prevalecer, as entidades sindicais perderiam força política se tivessem que orientar suas reivindicações para dentro de cada universidade, ao invés de se juntarem nas reivindicações unificadas frente ao MEC.

da lista, que voltaria a ser tríplice. A *terceira* mudança seria na forma de elaboração da lista, a ser votada por um colégio eleitoral especial constituído pelo conselho universitário e demais conselhos superiores.¹⁹ Esse colégio seria integrado, também, por delegados eleitorais, em número não superior ao dos membros daqueles conselhos. Esses delegados seriam representantes das classes ou carreiras do magistério, dos estudantes e dos funcionários, que seriam eleitos por seus pares. Além disso, a composição dos delegados deveria ser feita de forma a garantir a representação de todas as unidades. A lista tríplice deveria ser composta de nomes que tivessem obtido mais da metade dos votos do colégio eleitoral.

O anteprojeto de lei previa que a representação dos estudantes e dos funcionários, no conselho universitário como nos demais órgãos deliberativos da universidade, não pudesse exceder, em conjunto, de $\frac{1}{4}$ do número de docentes. É possível deduzir que o colégio eleitoral especial fosse considerado como um órgão deliberativo, ainda que não permanente. Em consequência, valeria para ele, também, o critério de composição dos conselhos dele integrantes: o número de representantes de estudantes e de funcionários não poderia exceder $\frac{1}{4}$ do número de docentes.

Diante do volume de críticas recebidas, no contexto das dificuldades políticas em pleno período constituinte, o Presidente da República José Sarney retirou do Congresso Nacional o anteprojeto de lei que, no entanto, permaneceu como orientação da política geral do governo para o ensino superior.

3 – Mistura sem combinação

Enquanto isso, a prática informal das eleições visando à elaboração das listas tríplices para candidatos a reitor e vice-reitor de universidades públicas, assim como dos diretores e vice-diretores das respectivas unidades, generalizou-se na segunda metade dos anos 1980 e na primeira metade de 1990.²⁰ Saudada como o advento da democratização da gestão universitária, essa prática deu ensejo a distorções. À parte os casos em que estudantes e funcionários se candidataram, sem maiores consequências práticas, houve universidades que compunham a lista, então sêxtupla, de tal maneira que não dava margem de escolha ao presidente ou ao ministro (este, por delegação daquele). Ao invés de seis candidatos a reitor, a lista era composta pelo nome do candidato mais votado e os de cinco de seus

19 O relatório do GERES continha um desenho limitado do Conselho Universitário das universidades federais, pois imaginava que ele fosse constituído sempre e exclusivamente dos dirigentes das unidades e de seus representantes.

20 A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em outubro de 1989, determinou que os reitores das universidades públicas estaduais fossem eleitos diretamente, pela comunidade universitária, de acordo com seus estatutos. Mas, a UERJ, a única universidade estadual então existente, manteve em seu estatuto a escolha de seu reitor a partir de lista tríplice, elaborada pelos órgãos colegiados superiores reunidos.

futuros colaboradores. Em uma universidade federal, o Ministro Paulo Renato Souza, ao início do seu mandato (1995), foi praticamente compelido a escolher um professor auxiliar para reitor de importante universidade federal. Neste caso, foi notória a origem e sustentação de sua candidatura pelos funcionários, com quem o candidato (funcionário recém concursado como docente) havia negociado promessas de vantagens funcionais em troca de apoio.

Em reação a esse quadro, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso projeto de que resultou a lei 9.192, de dezembro de 1995, que determinou mudança no processo de escolha dos dirigentes das universidades federais.²¹

Identificar a eleição paritária como sendo expressão da democracia é falso.

O mecanismo de cooptação foi mantido, sendo que, na universidade, a lista tríplice deveria ser elaborada pelo órgão colegiado máximo ou outro colegiado que o englobasse, instituído especificamente para a finalidade sucessória.²² Os candidatos a reitor e a diretor de unidade deveriam pertencer aos dois níveis mais elevados da carreira docente (titular ou adjunto) ou, então, deveriam ser portadores do grau acadêmico de doutor.²³ Os três nomes mais votados (votação uninominal) comporiam uma lista de onde o Presidente da República escolheria o reitor. De outra lista, elaborada da mesma forma, o presidente escolheria o vice-reitor. Em procedimento semelhante seria escolhido o diretor de unidade universitária, sendo que, nesse caso, a escolha era competência do reitor. Uma recondução de reitores e diretores (quatro anos de mandato) para o mesmo cargo passou a ser permitida.

Pela primeira vez na história da universidade brasileira, a legislação reconheceu a possibilidade de uma espécie de eleição para reitor, embora não conclusiva: *a consulta prévia à comunidade universitária*. Essa consulta, não obrigatória, deveria ser normatizada pelo órgão colegiado máximo da universidade, que deveria determinar a votação uninominal.

A composição dos órgãos colegiados envolvidos na sucessão deveria ter uma participação mínima de 70% de docentes, restando os 30%, no máximo, para os representantes de outras categorias e da sociedade. No caso de haver consulta à comunidade universitária, os votos deveriam ser ponderados, de modo que os docentes tivessem pelo menos 70%, sendo os restantes 30%, no máximo, divididos entre estudantes e funcionários.

21 Os titulares de cargos análogos nas universidades estaduais ou municipais continuaram a ser escolhidos conforme determinações dos respectivos sistemas de ensino. Os das privadas, de acordo com seus estatutos.

22 Uma solução comum foi a reunião dos órgãos colegiados superiores, como os seguintes: conselho universitário, conselho de graduação, conselho de pós-graduação e pesquisa, conselho de curadores.

23 Caso a universidade ou a unidade não tivesse docentes com esses requisitos, em número suficiente para compor as listas tríplices, elas seriam formadas com docentes de outras unidades ou de outra universidade.

A regulamentação dessa lei foi feita cinco meses depois, pelo decreto 1.916, de 23 de maio de 1995, que acabou por acrescentar restrições que não constavam daquela. Dentre os professores adjuntos, apenas os de nível 4 poderiam integrar as listas para reitor e vice-reitor, ficando de fora os dos três níveis inferiores. Além de manter a votação uninominal, o decreto determinou que ela se desse em escrutínio único, o que impedia o estabelecimento de chapas completas, assim como bloqueava a exigência de um certo número de votos para inclusão de um nome na lista tríplice.

Embora houvesse uma tentativa de composição do processo de cooptação com o de eleição, eles não se combinaram, pois a elaboração da lista tríplice, no âmbito dos órgãos colegiados superiores, poderia ignorar completamente o resultado da eleição, ainda que ela se desse conforme os procedimentos legais e as normas específicas baixadas por esses mesmos órgãos. Permanecia a possibilidade de uma contradição intrínseca entre um resultado estrondoso nas urnas, seguido de não inclusão na lista tríplice ou, a mudança da ordenação dos candidatos, em função do número de votos. Ademais, a contradição entre o resultado estrondoso nas urnas, o posicionamento em primeiro lugar na lista tríplice de nome não escolhido pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação, por delegação.

Assim, persistiram as difíceis negociações entre as entidades sindicais e os conselhos universitários de cada instituição, no que dizia respeito à normatização das “consultas informais” ou das “pesquisas de opinião”, que não seguiam as normas da lei e do decreto. Ora mudava-se a ponderação dos votos, ora incluíam-se dois turnos, ora articulava-se a votação de modo a prefigurar a lista tríplice e limitar os graus de liberdade da instância superior.

4 – Crítica e Proposta

Os itens anteriores apresentaram o tema da luta pelo poder nas universidades federais de modo crítico, mas, neste item, pretendo fazê-lo de modo ainda mais incisivo, no sentido da apresentação da proposta sobre o compartilhamento do poder nessas instituições.²⁴

Preliminarmente, uma palavra sobre a autonomia universitária, apenas para evitar mal entendidos recorrentes. As entidades sindicais de docentes, de funcionários e de estudantes pretendem a auto-aplicabilidade do dispositivo da Constituição de 1988 (art. 207) sobre a autonomia, sem limitação alguma de caráter legal. Em consequência, cada universidade deveria normatizar a escolha de seus dirigentes. Contraditoriamente, as entidades sindicais pretendem que o financiamento

²⁴ Adianto que a proposta que será apresentada mais adiante encontra respaldo em análise dos sistemas educacionais de outros países, a qual será divulgada em artigo que se encontra em preparação.

das universidades seja todo assumido pelo Governo Federal, incluindo o pagamento de docentes e funcionários, com as respectivas carreiras padronizadas em nível nacional, assim como as escalas de salários. Vale dizer: autonomia total para a escolha de dirigentes, autonomia nenhuma para a carreira nem a remuneração.

A interiorização da normatização da escolha de reitores e diretores tem um propósito tático, implícito: dividir as forças políticas implicadas e facilitar a adoção da paridade, inicialmente na escolha dos dirigentes; depois, como consequência *lógica*, a paridade na composição dos órgãos colegiados. Também por questão tática, a paridade nos órgãos colegiados não tem aparecido nas pautas e nos debates.

Na universidade só será legítimo o poder que tiver base nas práticas que constituem sua finalidade precípua – a competência acadêmica –, não no princípio igualitário.

Minha opinião é, desde já, contrária à atomização da normatização. Entendo que o Brasil precisa de uma lei orgânica das universidades, com um capítulo dedicado às universidades federais, que contenha disposições sobre o financiamento, a carreira docente, a escolha de dirigentes, a avaliação e outros. Essa lei poderia preencher as lacunas da LDB em vigor, que, em outro texto, mostrei ter sido *minimalista* em sua normatização. (Cunha, 1996 b) Supor que uma lei desse tipo seja a negação da autonomia universitária é identificar, implicitamente, autonomia com soberania. Ora, as universidades brasileiras, como as de outros países, encontram-se submetidas a determinações estatais relativas ao reconhecimento dos diplomas, à avaliação, ao financiamento e outros aspectos igualmente relevantes, sem que isso negue sua autonomia. Exames de Estado para os diplomados (semelhantes aos da Ordem dos Advogados do Brasil) existem em vários países, abrangendo as carreiras mais prestigiosas, e nem por isso, as universidades se viram privadas de autonomia (a não ser no entendimento dos que a confundem com soberania).

Aliás, é preciso lembrar que a luta histórica das universidades é, essencialmente, pela autonomia na produção e na disseminação do conhecimento. Autonomia diante dos constrangimentos da igreja, do governo, do mercado, do partido e do sindicato. Essa é a meta principal e a essência da universidade: produzir e disseminar o conhecimento sem constrangimentos. Tudo o mais é secundário, embora não irrelevante. E é justamente por considerar relevante a matéria, que este artigo culmina com uma proposta de modelo de escolha de dirigentes para as universidades federais.

A conclusão a que chego é a de que a luta das entidades sindicais pelo que entendem ser a autonomia universitária é, na realidade, uma luta para ampliar seu poder nas universidades federais.

Projeto sindical unificado

A paridade era ainda uma aspiração difusa e praticada em apenas algumas tentativas eleitorais, quando a ANDES elaborou sua *Proposta para a Universidade Brasileira*, em 1986. Dizia-se, então, que as eleições deveriam ser *preferencialmente paritárias*. A preferência foi, depois, substituída pela determinação, chegando a ANDES a definir um projeto que se tornou hegemônico no aparato sindical, que compreende os seguintes pontos principais: o reitor de universidade pública, assim como os diretores de estabelecimentos isolados e CEFETs, devem ser escolhidos mediante eleições diretas, com a *participação no mínimo paritária*, de todos os docentes, funcionários e estudantes, encerrando-se o processo no âmbito de cada instituição. Os diretores das unidades universitárias devem ser eleitos pelo mesmo processo, com igual ponderação dos votos dos docentes, funcionários e estudantes. A ANDES tem evitado a difícil questão da elegibilidade exclusiva de docentes para os cargos de direção, resumindo-se a defender a retirada de restrições de posição na carreira para os docentes candidatos.

A qualificação de “preferencial” para a paridade não aparece na composição idealizada dos órgãos colegiados, pois a ANDES é taxativa em defender igual número para docentes, funcionários e estudantes.

A expressão *no mínimo paritária* gera uma conveniente ambigüidade. Já ouvi de alguns que ela significa o absurdo aritmético de cada categoria vir a ter mais de um terço na ponderação de votos; de outros, a manutenção da ponderação majoritária para os docentes; de outros, ainda, o aceno na direção do voto universal. De um modo ou de outro, essa expressão fixou-se, ao expressar a hegemonia ideológica da ANDES no âmbito sindical universitário.

A FASUBRA a incorporou no *Detalhamento do Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores* (abril de 1999), com alguns aditamentos, entre os quais a elegibilidade de quaisquer docentes, funcionários ou estudantes para os cargos executivos da direção superior da universidade, entre os quais o reitor, embora não explicitamente nomeado; e, também, a composição paritária do conselho universitário e demais órgãos colegiados, sempre através de eleições diretas, não sendo permitida a existência neles de membros natos ou vitalícios.

Expressando igual hegemonia, as *Resoluções do Seminário de Políticas Educacionais* da UNE (abril de 2003), defendeu a promulgação de uma nova lei que regule a escolha de dirigentes das universidades públicas, que deverá se pautar pelos mesmos termos: eleições diretas, “voto no mínimo paritário”,²⁵ elegibi-

25 Embora mais contidos nos documentos das entidades, os dirigentes deixam escapar, frequentemente, que, no fundo, são partidários do voto universal, de modo que os estudantes fossem decisivos nas eleições de reitores e diretores. É o que se pode constatar, por exemplo, na recente entrevista concedida pelo presidente da UNE a revista do MEC. (Petta, 2003)

lidade de docentes e funcionários, independentemente de titulação e nível de carreira. Os conselhos deveriam ter composição paritária.

Mas, a projeção mais forte do projeto político da ANDES está nas *Propostas emergenciais para mudanças na educação brasileira*, elaboradas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública,²⁶ em fevereiro de 2003. Encontra-se no documento todo um item intitulado “gestão democrática”, para o que foram elencadas “ações imediatas” voltadas principalmente para as universidades públicas, apesar da diversidade das entidades integrantes do Fórum. Dentre essas ações estão a revogação imediata da lei 9.192/95, assim como de dispositivos da LDB, após o que, supostamente, nova legislação iria garantir a escolha de dirigentes das instituições escolares (pensadas todas a partir das universidades públicas) mediante eleições diretas e, no *mínimo paritárias*. Nas IES, todos os órgãos e colegiados decisórios teriam representação paritária – aqui não se menciona a paridade como um piso.

Diversidade universitária

A expressão “comunidade universitária”, de uso corrente em nossas instituições, encobre a diversidade essencial existente em seu interior. Estudantes e funcionários *não* são equivalentes entre si nem aos docentes.

Os estudantes constituem categoria essencial à universidade, já que não há instituição alguma desse tipo sem eles. Aliás, eles são os destinatários da função ensino, essencial a qualquer universidade. As lutas estudantis pela participação na direção da universidade são muito antigas, e expressam, também, a projeção das relações geracionais entre jovens e os adultos.

Se os estudantes, enquanto categoria (estamento?), são permanentes na universidade, cada estudante individual é transitório. No caso das universidades públicas brasileiras, nas quais a carreira docente típica se faz no interior de uma mesma instituição, o professor permanece nela por 30 anos, enquanto que os estudantes, de 4 a 6 anos, podendo chegar ao dobro desse tempo, por razões não virtuosas. Mas, diferenças essenciais estão na natureza mesma do vínculo com a universidade: (i) o sucesso do estudante vem com a formatura, isto é, com a saída da universidade, e tão mais cedo quanto melhor for seu desempenho no curso; e (ii) o envolvimento da maioria absoluta dos estudantes com a matéria propriamente dita da universidade – a ciência, a cultura e a tecnologia – é sobretudo

26 O Fórum foi criado para articular as demandas de entidades diversas visando à Constituinte de 1987/88, mas seguiu atuando com a incorporação de novos participantes. Abrange, hoje 41 entidades, com predomínio absoluto de sindicatos ou federações, assim como grupos de interesse corporativo.

instrumental (para se obter algo fora dela), salvo os que têm efetiva vocação acadêmica.

Os líderes estudantis dizem que o voto para os cargos executivos e legislativos é facultado aos maiores de 16 anos, cada adolescente tendo seu voto com o mesmo valor de um adulto. E perguntam: por que razão, na universidade, o voto terá de valer menos? Chegam a dizer que só aceitam a paridade, ao invés do voto universal, por razões táticas, de composição política. A crítica a essa posição é simples: não se trata do mesmo tipo de voto, não é o mesmo tipo de instituição – num caso, a Sociedade Política, noutra a universidade, que não é réplica miniaturizada daquela.

Tornou-se tabu (proibido de ser discutido) o critério de participação dos funcionários na eleição de diretores e reitores, principalmente a questão do valor do seu voto, deixando-se de enfrentar situações onde o voto de um funcionário vale mais do que o de um professor ou de um estudante, quando estes, diferentemente daqueles, estão ligados às atividades-fim da universidade.

Uma das maneiras de se mostrar o papel dos funcionários na universidade é associá-los às atividades-meio, ao passo que os docentes desempenham as atividades-fim. Com efeito, referidos ao ensino e à pesquisa,²⁷ os funcionários desempenham atividades-meio. Eles contribuem para que essas atividades-fim, dirigidas pelos docentes-pesquisadores, sejam realizadas da melhor maneira, assim como o funcionamento da universidade, em seu conjunto, se desenvolva a contento.²⁸

Contudo, quero chamar a atenção para os limites dessa distinção entre atividades-fim e atividades-meio. Parte destas, especialmente as que chamamos a *administração*, constituem, também atividades-fim, no que diz respeito ao caráter formativo das relações entre estudantes, professores e funcionários. É no contato com a administração que os estudantes percebem qual é o significado de uma universidade pública: uma instituição que pertence a todos ou uma instituição que não é de ninguém, exposta, portanto a quem dela melhor souber tirar proveito individual. Levando-se em conta essa dimensão formativa implícita, a administração, tanto quanto um meio, é, também, um fim.

Mas, não é apenas na distinção entre as atividades-fim e as atividades-meio que me baseio para fundamentar a argumentação a respeito da impropriedade da paridade entre docentes e funcionários. Tão importante quanto essa distinção é a recuperação do caráter dirigente dos docentes do processo de ensino e de pesquisa, algo que foi submergido pela maré montante do populismo universitário. Em países onde a instituição universitária é mais antiga e tem forte tradição, ninguém precisa ser lembrado dessa hierarquia. Mas, no Brasil, país de incipiente cultura política, onde as instituições são muito novas, e tradição alguma existe em maté-

27 A extensão não foi mencionada aqui por constituir uma derivada do ensino e da pesquisa.

28 Nesta argumentação, concordo com Clark (1983).

ria universitária, é preciso correr o risco do *patrulhamento* e mostrá-la, a cada dia, devido à recorrência do populismo.

Em suma, a distinção não é apenas de *grau de conhecimento* nem de *titulação*, mas, sim, de *função* desempenhada na universidade. Não desconheço a existência de funcionários detentores de elevada qualificação, que possuem títulos de mestre e de doutor. Não desconheço, tampouco, o fato de que há alguns que desempenham, simultaneamente, atividades docentes em instituições privadas. Não desconheço, também, que o fato de alguns docentes e alguns funcionários ocuparem os mesmos postos na administração, indistintamente, sugere haver identidade de funções, no conjunto das categorias. Mas, não se trata de detectar a parte dos funcionários que poderia ter o mesmo nível acadêmico dos docentes, para pô-los em posição paritária. Nem de identificar a parte com o todo. Trata-se de reconhecer a distinção de *funções* na universidade. Para os funcionários que têm competência para exercer atividades de docência e direção de pesquisa, as universidades precisam montar um mecanismo de reposicionamento desses quadros, evitando o recurso fácil e demagógico de institucionalizar a prática do “desvio de função”.

Tomemos como exemplo o professor da Faculdade de Medicina e um médico do Hospital Universitário, onde se desenvolve boa parte da formação do estudante dessa área. Mais do que maior conhecimento, a distinção entre o docente e o funcionário, ambos formados em Medicina, está na *direção* do ensino e da pesquisa, para o que o docente prestou concurso e do que assume a responsabilidade perante a instituição. A atuação do médico funcionário potencializa a do docente e até mesmo a torna possível, mas é daquele a responsabilidade pela direção do processo.

A quem interessa a paridade ?

As posições das entidades sindicais têm uma base comum: a eleição direta e paritária é o único processo legítimo de escolha de dirigentes universitários, de chefes de departamento a reitores. Ora, tratar a universidade como uma miniatura da sociedade é um reducionismo tão inadequado quanto pretender que ela seja a projeção da empresa, da igreja, da caserna, do partido ou do sindicato.

Identificar a eleição paritária como sendo expressão da democracia é falso. A reivindicação dos estudantes de votação universal (cada cabeça um voto) pode, com efeito, ser associada à democracia na Sociedade Política. Mas, é inadequada, porque se baseia numa falácia: o que é válido para a sociedade inclusiva, é válido para um de seus segmentos. Já a eleição paritária é, na realidade, a defesa do voto estamental, como se cada categoria fosse um estamento (estado²⁹), uma figuração

29 Na França pré-revolucionária, havia o primeiro estado, a nobreza; o segundo estado, o clero; e o terceiro estado, que compreendia a burguesia, o operariado, o campesinato e todas as classes e categorias sociais não compreendidas nos dois primeiros.

retrograda, própria de uma sociedade feudal. Aliás, na sociedade contemporânea, as eleições para os cargos dos poderes legislativos e executivos não é paritária, mas universal.

A despeito de tantos argumentos contra a paridade, que, aliás, têm sido divulgados nos meios universitários, por que ela segue em pauta? Em primeira aproximação, a explicação que encontro é a conveniência da paridade para minimizar os conflitos entre as entidades sindicais envolvidas na luta pelo poder na universidade. Em segunda aproximação, entrevejo uma espécie de defesa dos partidos políticos que exercem sua praxis no âmbito daquelas entidades, defesa contra a transferência para dentro deles dos conflitos entre os interesses das categorias. Com a paridade, esses conflitos ficam amortecidos e mantidos fora dos partidos políticos.

Proposta

Passo a apresentar para o debate uma proposta de modelo de escolha de dirigentes para as universidades federais. Para isso, vou retomar apresentação que fiz em mesa promovida pela V Conferência Brasileira de Educação, realizada em Brasília, em 1988, e publicada no mesmo ano.³⁰

Antes vou fazer uma pequena digressão para estabelecer alguns parâmetros que guiam meu pensamento.

Preliminarmente, vou me abster de empregar o termo democracia, que, por sua polissemia, tem servido para justificar todo e qualquer tipo de posição política. Entendo que a luta pela paridade ou por outro tipo de compartilhamento do poder na universidade não decorre de um princípio abstrato chamado democracia. Até porque, se ele fosse evocado, teríamos, por efeito de coerência, de considerar a participação direta do povo que sustenta a universidade federal e dos diversos e complexos segmentos sociais que se beneficiam e/ou se prejudicam com a atuação da instituição. Com efeito, a idéia de democracia rejeita a exclusiva participação dos *de dentro*, a não ser que se assumam a posição dos docentes, dos estudantes e dos funcionários como intérpretes diretos e legítimos dos interesses de todo o povo...

Ao invés de evocar um princípio abstrato de democracia, vou tratar diretamente e sem eufemismo do poder no interior da instituição universitária. Ora, na universidade só será legítimo o poder que tiver base nas práticas que constituem sua finalidade precípua – a competência acadêmica –, não no princípio igualitário. Na universidade, o princípio igualitário só é apropriado para a defesa de interesses trabalhistas, no âmbito da prática sindical, portanto. A universidade é

30 Ainda em 1988 o artigo "Qual universidade?" foi publicado em *Educação & Sociedade* (Campinas), no.31, dezembro. No ano seguinte, o artigo foi incluído em coletânea homônima, que vai citada na bibliografia.

uma instituição hierárquica, embora diversa da hierarquia de sua antepassada medieval ou moderna. E é justamente por ser diversa, que a universidade contemporânea incorpora estudantes nos seus órgãos colegiados. Poucas não o fazem, em todo o mundo.

É preciso reconhecer que uma universidade, especialmente uma universidade pública, sobretudo uma federal, é uma instituição complexa, onde nem tudo está diretamente ligado às funções pesquisa e ensino (e sua derivada extensão), nas quais o mérito acadêmico é o elemento organizador. Por isso, o poder deve ter a participação de funcionários, sem que haja, contudo, a secundarização ou a dissolução da prevalência do mérito acadêmico.

Em suma, a proposta que ora apresento ao debate consiste em: (i) fim do regime de cooptação, sendo os dirigentes máximos de cada universidade federal escolhido no seu interior, cabendo ao Presidente da República apenas sua nomeação; (ii) escolha de reitores e vice-reitores mediante eleição realizada no âmbito de um órgão colegiado especial, a ser criado, a assembléia universitária; (iii) participação diferenciada de docentes, de estudantes e de funcionários no âmbito desse órgão colegiado.

Esta proposta rejeita a eleição direta, cuja defesa tem se valido da suposta identidade de valor com as eleições diretas para governador e presidente, meta das lutas dos anos 1970 e 1980. Considero que a eleição direta de reitor é uma forma de facilitar o emprego do aparato sindical, com seus recursos financeiros, seus órgãos de divulgação e sua capacidade de apoio ou rejeição a certos candidatos, por mais que se declarem neutros nas disputas. A única maneira de contraposição à força desse aparato, que, em se tratando da instituição universitária, não é a melhor fonte de poder, é a eleição de representantes que, por sua vez, se tornam eleitores na instância superior. A eleição indireta tem, a meu ver, a vantagem de valer-se da representação nos órgãos colegiados (dotada de legitimidade política, é bom que se lembre) como ponto de observação privilegiado e fonte de conhecimento das posições e das práticas dos candidatos.

Para conceber o formato da assembléia universitária, vali-me de alguns dispositivos do *Estatuto das Universidades Brasileiras*, de 1931, do relatório do GERES, da análise da legislação vigente no Brasil e em outros países (em alguns casos *in situ*, em outros a partir da documentação jurídico-política e da literatura pertinente)³¹ e em minha própria experiência institucional. Segue o que propus em 1988 e reapresento agora.

A assembléia universitária seria formada de duas partes, com igual número de membros:

31 Como afirmei anteriormente, preparo um artigo com a análise da situação vigente em outros países.

- A primeira seria integrada pelos membros dos órgãos colegiados superiores, com seus docentes, estudantes e funcionários.

- A segunda metade seria formada de representantes de docentes, de estudantes e de funcionários, eleitos por seus pares, que só atuariam quando da convocação da assembléia.

Esta segunda metade teria o papel de contrabalançar algum eventual componente oligárquico nos órgãos colegiados, embora se saiba que nem mesmo a eleição direta é um antídoto eficaz contra essa distorção da representação política autêntica.

A assembléia universitária só se reuniria em situações especiais, como a eleição do reitor e do vice-reitor, ou a modificação do estatuto. Hoje acrescento: e no exame de proposta de impedimento do reitor, solução que é impossibilitada pela cooptação. Para evitar efeitos conjunturais e facilitar a convocação em momentos críticos, os representantes dos docentes, dos estudantes e dos funcionários, assim como seus suplentes, integrantes da *segunda metade*, seriam eleitos em momentos pre-determinados, por exemplo, a cada dois anos, mesmo que não haja convocação para reunião conjunta.

Em 1988 eu dizia que a proporção entre os representantes dessas categorias deveria ser fixada em cada instituição. Hoje, com base na experiência acumulada e pensando na direção de uma legislação única para as universidades federais, penso que deveria haver parâmetros para tal fixação. Está claro para mim que os docentes devem ter maioria absoluta na composição da assembléia universitária. Também está claro para mim que os estudantes, por fazerem parte das atividades-fim da universidade, devem ter mais votos do que os funcionários, que desempenham atividades-meio. Quais devem ser as proporções? As universidades poderiam fixá-las, levando em conta parâmetros, que poderiam ser os seguintes:

$$D > E > F \text{ e } D > E + F, \text{ onde}$$

D = proporção de docentes

E = proporção de estudantes

F = proporção de funcionários

Outras questões importantes para o modelo de escolha de dirigentes deixo em aberto nesta proposta, já que sua especificação depende das que foram aqui indicadas. É o caso da duração dos mandatos, da exigência de maioria absoluta na eleição no âmbito da assembléia universitária, da reeleição, da duplicação desse modelo nas instâncias inferiores de cada universidade e outras.

Bibliografia

- ANDES, Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior, “Proposta para a Universidade Brasileira”, **Cadernos ANDES** no. 2, julho 1986, p. 17-28.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, 1999. **Dicionário de Política**, Brasília, Editora da UnB, 1.330 p.
- The Concise Oxford Dictionary of Sociology**, Oxford/New York, Oxford University Press, 1994, 584 p.
- CLARK, Burton R., 1983. **The Higher Education System – Academic Organization in Cross-National Perspective**, Los Angeles, University of California Press, 315 p.
- COELHO, Maria Francisca Pinheiro, 1998. “As polêmicas visões da autonomia universitária”, **Avaliação/Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior** (Campinas), vol. 3, no. 3, setembro (encarte CIPEDS), p. 25-34..
- CUNHA, Luiz Antônio, 1982. **A Universidade Crítica - o ensino superior na República Populista**, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 267 p.
- 1985. **A Universidade Temporã - o ensino superior da Colônia à Era de Vargas**, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 295 p.
- 1988. **A Universidade Reformanda - o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 332 p.
- 1989. **Qual universidade ?**, São Paulo, Cortez, 87 p.
- 1996 a. “Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária?”, **Educação e Sociedade** (Campinas), nº 55, agosto, p. 314-337.
- 1996 b. “Crise e reforma do sistema universitário” (debate), **Novos Estudos CEBRAP** (São Paulo), nº 46, novembro, p. 143-168.
- 1997. “Política para o ensino superior: do GERES à LDB”, **Sociedade e Estado** (Brasília), vol. XII, no. 1, janeiro/junho, p. 57-83.
- 2002. “A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída”, in Hélios Trindade e Jean-Michel Blanquer (orgs), **Os desafios da educação na América Latina**, Petrópolis, Vozes, p. 61-93.

— 2003. “O ensino superior no octênio FHC”, **Educação & Sociedade** (Campinas), no. 82, abril, p. 37-61.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A., 1995. **A UNE em tempos de autoritarismo**, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 217 p.

FASUBRA, Federação de Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades, **Detalhamento do Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores**, baixado de www.fasubra.org.br, em 30/7/2003.

Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, **Propostas emergenciais para mudanças na educação brasileira**, baixado de www.andes.org.br.

MARTINS, Carlos Benedito, 1989. **Ensino superior brasileiro – transformações e perspectivas**, São Paulo, Brasiliense, 156 p.

MEC/SESu, 1980. **Perfil acadêmico das IES federais**, Brasília, Secretaria do Ensino Superior, 121 p.

PETTA, Gustavo, 2003. “A vez do diálogo”, **Universidade XXI** (Brasília), ano 1, no. 1, p. 6-9.

PINTO, Álvaro Vieira, 1986. **A questão da universidade**, São Paulo, Cortez, 102 p. [Rio de Janeiro, Editora Universitária/UNE, 1962].

POERNER, Arthur José, 1968. **O poder jovem – história da participação política dos estudantes brasileiros**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 385 p.

SILVA JR, João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar, 1999. **Novas faces da educação superior no Brasil**, Bragança Paulista, Editora da Universidade São Francisco, 279 p.

TRINDADE, Helgio, org., 1999. **A universidade em ruínas na república dos professores**, Petrópolis, Vozes, 223 p.

UNE, União Nacional de Estudantes, **Resoluções do Seminário de Políticas Educacionais da UNE**, baixado de www.une.org.br, em 30/7/2003.