

ELÁDIO DE ALMEIDA BARBOSA

BUROCRACIA E PROCESSO DECISÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UM ESTUDO DE CASO

Dissertação apresentada como exigên-
cia parcial para obtenção do grau de
Mestre em Educação (Administração e
Supervisão Educacional), sob a ori-
entação do Prof. Dr. José Dias Sobri-
nho.

Universidade Estadual de Campinas
Faculdade de Educação

1981

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

COMISSÃO JULGADORA :

Meu agradecimento ao Prof. José Dias Sobrinho
pela orientação, acompanhamento e revisão deste trabalho.

De certa maneira, parecia como se a granja se houvesse tornado rica sem que nenhum animal tivesse enriquecido - exceto, é claro, os porcos e os cachorros. Talvez isso acontecesse por haver tantos porcos e tantos cachorros. Não que esses animais não trabalhassem, à sua moda. Garganta nunca se cansava de explicar que havia um trabalho insano na ação de supervisionar e organizar a granja. Grande parte desse trabalho era de natureza tal que estava além da ignorância dos bichos. Tentando explicar, Garganta dizia-lhes que os porcos despendiam diariamente enormes esforços com coisas misteriosas chamadas "arquivos", "relatórios", "minutas" e "memorandos". Eram grandes folhas de papel que precisavam ser miudamente cobertas com escritas e, logo depois, queimadas no forno. Era tudo da mais alta importância para o bem-estar da granja - dizia Garganta. A verdade é que nem os porcos nem os cachorros produziam um só grama de alimento com o seu trabalho; e havia um bocado deles, com o apetite sempre em forma.

George ORWELL, "Animal Farm".

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

1. Origem do problema	1
2. Caracterização do problema e objetivos	2
3. Quadro teórico de referência	4
4. Desenvolvimento do trabalho	6

Capítulo I. A BUROCRACIA E OS IMPASSES DA RACIONALIDADE

1. A dominação burocrática	7
1.1. Burocracia e administração	7
1.2. Burocracia e democracia	12
2. Burocracia, poder e Estado	15
3. Burocracia: um problema técnico?	21
4. Burocracia e educação	28
5. A ideologia da racionalidade	37

Capítulo II. ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA: OS PROBLEMAS POLÍTICOS E AS SOLUÇÕES TÉCNICAS

1. Estruturação das universidades federais brasileiras: uma síntese retrospectiva	49
2. A Reforma e a contingência	54
2.1. Os antecedentes da Reforma Universitária	54
2.2. A reforma outorgada	59
3. Reforma Universitária e burocracia	64

3.1. Fase de estudo conceitual do modelo	64
3.2. Fase de implantação do modelo	80
4. Conclusão do Capítulo	84
Capítulo III. O PROCESSO DECISÓRIO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UM ESTUDO DE CASO	
1. Colegialidade e representação	86
2. O processo decisório na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	90
3. Conclusão do Capítulo	102
CONCLUSÃO	
1. O problema abordado	105
2. Burocracia e autonomia universitária	106
3. Burocracia: um problema político	108
4. Considerações finais e sugestões	109
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUÇÃO

1. Origem do problema

A questão da burocracia na universidade brasileira tem sido colocada com freqüência, tanto pelos responsáveis pelo sistema de ensino superior, como pelos críticos deste.

Contudo, as propostas de desburocratização muitas vezes subestimam o espaço ocupado pela burocracia universitária e o seu impacto sobre a educação superior; essas propostas reduzem o problema a uma mera questão de aperfeiçoamento das "relações humanas" ou à racionalização dos métodos, processos e rotinas administrativas.

Vista desta maneira, a burocracia seria uma espécie de manifestação patológica, um sintoma de má organização e de ineficiência cuja eliminação adviria naturalmente do emprego de medidas corretivas de ordem técnica ou, muito simplesmente, da aplicação de dispositivos legais que revogariam tais "disfunções".

Estas perspectivas, respectivamente tecnocrática e cartorial, são elas mesmas burocratizantes e escamoteiam o dado fundamental do problema: as relações, na universidade, entre burocracia, processo decisório e autonomia universitária. Mais explicitamente, omite-se o fato de que o problema da burocracia tem de ser referido ao âmbito do poder; somente nessa instância ele poderá ser satisfatoriamente abordado e compreendido.

Burocracia é um problema de organização e administração, porém no sentido suficientemente amplo destes termos para que possam ser respondidas não apenas as questões de como e o quê se se organiza e administra, mas também por que e, principalmente,

quem organiza e administra.

A perspectiva adotada no presente trabalho procura ultrapassar aquelas formas tradicionais de abordagem da burocracia universitária. Parte-se do pressuposto de que burocracia é dominação e que, portanto, sua crítica deve coincidir com a crítica do exercício do poder e das formas de autoridade. Em lugar de uma mera crítica da burocratização das rotinas e processos administrativos, ou seja, do "expediente" - o que é, em última instância, uma crítica burocrática da burocracia - busca-se criticar, a partir de um estudo de caso, a apropriação e a manipulação do poder de mando e decisão nas universidades federais brasileiras, com reflexos em sua autonomia. Esta forma de abordagem, que coloca o problema do poder como dado central, permite superar uma visão ingênua da realidade, que vê o burocratismo das universidades como o "estado natural das coisas".

2. Caracterização do problema e objetivos

O problema abordado neste trabalho é o levantamento de indicadores de burocratização na administração das universidades federais brasileiras, a partir da Reforma Universitária, tendo como quadro teórico de referência a tipologia da burocracia desenvolvida por Max Weber.

Pretende-se não apenas constatar a presença da burocracia nessas instituições, o que é o óbvio, mas identificar em que consistem, como e por que se apresentam os fatores burocratizantes no modelo proposto pela Reforma, qual a natureza desses fatores, e quais as suas articulações.

O estudo tem como base o exame de textos referentes aos três momentos em que se pode enquadrar o processo de reforma:

a) Fase de conceituação e definição

Análise dos textos norteadores da Reforma Universitária,

que forneceram a filosofia, os princípios doutrinários e as propostas de organização do sistema de ensino superior brasileiro: o Relatório Meira Matos (1968) e o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (1968).

b) Fase de implantação

Exame da legislação básica da Reforma Universitária, inclusive de seus antecedentes diretos:

- Decreto-Lei nº 53, de 18/11/1966, que fixa princípios e normas de organização para as universidades federais.
- Decreto-Lei nº 252, de 28/02/1967, que estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53/66.
- Lei nº 5.540, de 28/11/1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior.
- Decreto-Lei nº 464, de 11/02/1969, que estabelece normas complementares à Lei nº 5.540/68.

c) Fase de implementação

Exame da legislação atual (Estatuto e Regimento Geral) de uma universidade federal estruturada segundo o modelo da Reforma Universitária, no caso, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

O exame está centrado na forma de composição dos quadros de sua administração superior (Reitoria e Órgãos Colegiados Superiores) e no processo de tomada de decisão.

Procura-se, portanto, com respeito a esta última fase, identificar e qualificar os indicadores de burocratização a partir da "realidade legal" de uma única instituição, e não da totalidade das universidades federais brasileiras, ou de uma amostra representativa deste universo.

Entretanto, considerada a rigidez dos vínculos de subordinação que limitam a autonomia das universidades federais frente a órgãos como a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura (SESU/MEC), Secretaria de Planejamento da

Presidência da República (SEPLAN), DASP, CAPES, CNPq etc., o presente estudo pode, apesar de suas limitações, elucidar os aspectos básicos da burocratização das citadas instituições.

As diferenças existentes entre elas referem-se mais a peculiaridades locais do que aos aspectos normativos, organizacionais e administrativos, para os quais a Reforma Universitária estabeleceu uma padronização bastante rígida.

Assim, apesar de algumas diferenças formais, é válido admitir-se a existência de uma estrutura-tipo aplicável a todas elas.¹

3. Quadro teórico de referência

Ao construir uma tipologia da dominação, Max Weber estabelece as características de um quadro burocrático enquanto aparato administrativo a serviço de um tipo específico de dominação: a dominação racional-legal.

Weber define minuciosamente os traços fundamentais da burocracia através de um "tipo ideal". O fato de que esse tipo não "costume apresentar-se 'puro' na realidade histórica, não deve impedir (...) a fixação conceitual na forma mais pura possível de sua construção."²

A precisão conceitual na formulação de "tipos ideais", cuja utilidade "só pode mostrá-la o rendimento sistemático que com ela se alcança",³ favorece o estabelecimento nítido de pro-

1. Jorge GUIMARÃES, A autonomia universitária se identifica com a estrutura do poder. In: Jornal do Brasil, 02/03/1980, C. Especial, p. 3. Os dados completos das obras citadas neste trabalho estão na seção "Bibliografia".

2. Max Weber, Economía y sociedad, v. I, p. 173.

3. Id., ibid., v. I, p. 173.

num caso específico, as suas determinações históricas, sociais e econômicas.

4. Desenvolvimento do trabalho

O Capítulo I apresenta o quadro teórico indispensável à caracterização e compreensão do problema, e à explicitação inequívoca dos termos, conceitos e idéias utilizados no desenvolvimento do estudo.

No Capítulo II, procura-se enquadrar o problema em um referencial histórico que engloba: a) uma síntese retrospectiva da organização das universidades federais brasileiras (item 1), e b) o exame do contexto histórico da Reforma Universitária (item 2).

No item 3 do mesmo capítulo, procede-se à análise dos textos da Reforma Universitária: Relatório Meira Matos, relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, Decretos-Leis nº 53/66, nº 252/67, nº 464/69 e Lei nº 5.540/68.

No Capítulo III, examina-se o processo decisório da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Procura-se verificar a forma de composição dos quadros administrativos superiores da UFRN (Órgãos Colegiados Superiores e Reitoria), no que se refere à repartição do poder de decisão e aos tipos de representatividade e formas de acesso dos seus membros. Além do esquema conceitual de dominação burocrática de Weber, utilizam-se, nessa parte do estudo, suas teorizações sobre os tipos de representação e colegialidade.

Na Conclusão, resumem-se as idéias principais desenvolvidas ao longo do trabalho.

Capítulo I. A BUROCRACIA E OS IMPASSES DA RACIONALIDADE

1. A dominação burocrática

... Para a vida cotidiana, dominação é basicamente "administração".

Max WEBER

1.1. Burocracia e administração

Max Weber coloca o problema da burocracia no âmbito da dominação.¹ Para ele, a dominação (autoridade) pode apoiar-se nos mais diversos motivos de submissão: hábitos adquiridos, costumes, interesses materiais, razões afetivas, debilidade dos dominados, considerações de ordem racional etc. "Um determinado mí

1. Dominação significa para ele "a probabilidade de encontrar obediência a um mandato específico entre pessoas dadas". Max WEBER, Economía y sociedad, v. I, p. 43. Essa probabilidade de obediência dentro de um grupo determinado pode mesmo estender-se a "toda espécie de mandatos", sem que isso implique "toda espécie de probabilidade de exercer 'poder'." Id., ibid., v. I, p. 170. "Poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade". Id., ibid., v. I, p. 43. Numa dominação as coisas se passam de tal maneira que "uma vontade manifesta ("mandato") do 'dominador' ou dos 'dominadores' influi sobre os atos dos outros (do 'dominado' ou dos 'dominados') de tal maneira que, em um grau socialmente relevante, estes atos têm lugar como se os dominados houvessem adotado, por si mesmos e como máxi-

nimo de vontade de obediência, ou seja, de interesse (externo ou interno) em obedecer, é essencial em toda relação autêntica de autoridade".²

Embora nem toda espécie de dominação se sirva de meios e conômicos, ou tenha fins econômicos, "toda dominação sobre uma pluralidade de homens requer de um modo normal (não absolutamente sempre) um quadro administrativo."³ Por seu intermédio, seria assegurado um certo grau de confiabilidade (probabilística) na e xecução daquelas "ordens gerais e mandatos concretos, por parte de um grupo de homens cuja obediência se espera."⁴

Todas as formas de dominação buscam consolidar-se e se perpetuar despertando e fomentando a crença em sua legitimidade. O tipo de legitimidade pretendida acarreta diferenças na forma de obediência dos dominados, no quadro administrativo destinado a garanti-la e no próprio exercício da dominação (inclusive nos seus efeitos). Partindo desta premissa, Weber estabelece uma tipologia da dominação "segundo suas pretensões típicas de legitimidade",⁵ chamando a atenção para o fato de que: a) a legitimidade de uma dominação "mantém relações muito determinadas com a legitimidade da 'propriedade' ...";⁶ b) uma relação de dominação po de surgir de um contrato formalmente livre, como no caso da dominação do patrão sobre o operário.⁷

A burocracia apresenta-se, para Weber, como o quadro ad-

ma de sua ação, o conteúdo do mandato ('obediência')." Id., ibid., v. II, p. 699.

2. Id., ibid., v. I, p. 170.

3. Id., ibid., v. I, p. 170.

4. Id., ibid., v. I, p. 170.

5. Id., ibid., v. I, p. 170. Weber afirma que só os resultados que se obtenham com esta classificação justificam a sua opção por ela, e não por outra qualquer. Não se vai discutir aqui os detalhes de sua metodologia nem o valor conceitual ou instrumental dos seus "tipos ideais". Considera-se suficiente para os propósitos que se tem em vista os breves comentários da Introdução deste trabalho.

6. Id., ibid., v. I, p. 171.

7. "Que a obediência pela disciplina militar seja formalmente 'o brigatória', enquanto que a disciplina imposta na fábrica é formalmente 'voluntária', não altera em nada o fato de que a disciplina da fábrica implica também em submissão a uma autoridade (dominação)." Id., ibid., v. I, p. 171.

ministrativo por meio do qual se exerce um tipo específico de dominação: a dominação legal.⁸

O fundamento da legitimidade da dominação legal é de caráter racional: a obediência baseia-se na crença na legalidade das normas e dos direitos de mando dos que são designados pelos dispositivos legais a exercer a autoridade.

A administração⁹ aparece aqui como o cuidado racional dos interesses da associação (previstos por um conjunto de regras abstratas e impessoais), dentro dos limites das normas jurídicas. O indivíduo posto na "cabeça" desse sistema não só manda e ordena, mas também obedece à ordem impessoal pela qual orienta as suas disposições.

No seu tipo mais puro, o quadro administrativo burocrático aparece composto por "funcionários individuais": é a monocracia burocrática em oposição à "colegialidade".¹⁰

Weber apresenta os seguintes aspectos como característicos da burocracia:¹¹

- a) Verifica-se o princípio das atribuições oficiais fixas, ordenadas geralmente por regras, leis ou disposições de regulamento administrativo, que prevê a distribuição das atividades (os deveres oficiais) e os poderes de mando (competências) necessários ao alcance dos fins da organização. Weber acentua que a autoridade burocrática desenvolve-se completamente nas comunidades políticas com a aparição do Estado moderno, e na esfera da economia privada surge somente com o desenvolvimento das formas avançadas do capitalismo.
- b) O sistema de mando e subordinação mútua das autoridades é rigorosamente organizado: rege o princípio da hierarquia admi-

8. No entanto, a burocracia não é o único tipo de dominação legal; este conceito engloba também a administração por parlamentos e comitês, e os corpos colegiados, sempre que sua competência esteja fundada em regras estatuídas. Id., *ibid.*, v. II, p. 708.

9. Weber adverte que seu estudo parte "da forma de administração especificamente moderna". Id., *ibid.*, v. I, p. 173.

10. Id., *ibid.*, v. I, p. 177.

11. Id., *ibid.*, v. I, p. 175-177 e v. II, p. 716-719.

nistrativa. Essa hierarquia, quando totalmente desenvolvida, assume a forma monocrática.

- c) A administração baseia-se em documentos escritos conservados em arquivos mantidos por um corpo de escriturários subalternos.
- d) A organização burocrática separa completamente a vida privada dos funcionários da vida no escritório. Dá-se também a dissociação total entre o corpo de funcionários (cujos serviços são retribuídos em dinheiro sob forma de salários fixos) e os meios administrativos; o mesmo se verifica entre os recursos oficiais e os bens privados, o escritório e o lar.
- e) A atividade burocrática pressupõe a qualificação profissional dos funcionários; exige deles um saber profissional que fundamenta a sua nomeação e que é verificado por meio de exames ou do diploma.¹²
- f) O funcionário burocrático dedica-se ao cargo como sua única ou principal profissão. Tem diante de si uma "carreira", como perspectiva de ascensão na hierarquia e está submetido a uma disciplina e a um controle rigorosos. Desempenha as atividades do seu cargo segundo o "regulamento": normas gerais mais ou menos fixas e exaustivas, das quais se lhe exige o conhecimento.

Em seu estado "puro", ou seja, monocrático, a administração burocrática é a forma mais racional de exercício de uma dominação, por suas características de continuidade, precisão, disciplina, uniformidade, calculabilidade, possibilidade de aplicação formalmente universal a toda espécie de tarefas e de aperfeiçoamento técnico para alcançar resultados ótimos.

O aparecimento da administração burocrática é, para Weber, "o germe do estado moderno ocidental".¹³ Seu incremento

12. "O fato de que os modernos 'ministros' e 'presidentes' sejam os únicos 'funcionários' que não requerem qualificação profissional demonstra que são funcionários só no sentido formal e não no sentido material (...) A dominação burocrática tem, inevitavelmente, em sua cúpula um elemento, pelo menos, que não é puramente burocrático." Id., *ibid.*, v. I, p. 177.

13. Id., *ibid.*, v. I, p. 178.

coincide totalmente com o desenvolvimento das formas "modernas" de organização: estado, igreja, exército, sindicatos, partidos políticos, empresas privadas e públicas, fundações etc.

A inevitabilidade da burocracia no mundo moderno e na vida cotidiana é ressaltada por Weber em vários aspectos. Para ele, a administração burocrática, por ser a mais racional do ponto de vista técnico-formal, é "simplesmente inseparável das necessidades de administração de massas (pessoais ou materiais)";¹⁴ sua única alternativa seria o diletantismo da administração. Não importa se o governo é exercido através de representações colegiadas de interessados, comitês parlamentares, ditadura etc: todo o "trabalho contínuo" é realizado por funcionários em escritórios.¹⁵

Esse "caráter fatal"¹⁶ da burocracia na administração de massas advém de seu saber profissional especializado, tornado im prescindível por seus aspectos técnicos e econômicos ao sistema moderno de produção. Isto independe de o modo de produção ser ca pitalista ou socialista, embora haja sido o capitalismo que tenha de forma preponderante constituído historicamente o fundamento econômico mais racional da burocracia em sua forma também mais racional.¹⁷

Assim, a administração burocrática significa "dominação graças ao saber":¹⁸ a situação de poder é condicionada pelo saber de uma especialidade e, mais ainda, pelo saber do "serviço",

14. Id., *ibid.*, v. I, p. 178.

15. "A burocracia continua funcionando para a revolução triunfante ou para o inimigo em ocupação, da mesma forma que o fazia com o governo até esse momento legal. A questão é sempre esta: quem domina o aparelho burocrático existente?" Id., *ibid.*, v. I, p. 178.

16. Id., *ibid.*, v. I, p. 179.

17. "Toda a história do desenvolvimento do Estado moderno, em particular, se identifica com a da moderna burocracia e da empresa burocrática, do mesmo modo que toda evolução do grande capitalismo moderno identifica-se com a burocratização crescente das explorações econômicas." Id., *ibid.*, v. II, p. 708.

18. Id., *ibid.*, v. I, p. 179. "E sempre esta dominação tem certas limitações para o não profissional: o conselheiro profissional impõe, (...) na maioria das vezes, sua vontade ao ministro não profissional". Id., *ibid.*, v. I, p. 178.

da "tramitação", do "despacho", do "expediente"; o "segredo profissional"¹⁹ desempenha um papel importante.

Dominação burocrática significa também: a) tendência ao nivelamento, no interesse de uma possibilidade universal de recrutamento dos mais aptos (os profissionalmente qualificados); b) domínio da impessoalidade formal, dos "regulamentos"; c) concentração dos meios (de produção, nas empresas capitalistas ou administrativos, nos governos burocráticos) nas mãos do chefe.

1.2. Burocracia e democracia

Para Weber, toda dominação se manifesta e funciona sob forma de governo, uma vez que "todo regime de Governo necessita do domínio em alguma forma, pois, para seu desempenho, sempre se devem colocar em mãos de alguém poderes imperativos".²⁰

Nos governos diretamente democráticos, esses poderes assumem em geral um caráter mais atenuado em seu alcance e em suas aparências: neles, o chefe apresenta-se como um "servidor" dos dominados. Como nessa forma de governo os membros da comunidade têm em suas mãos, pelo menos em princípio, todo o poder sobre as decisões importantes, ficando aos "funcionários" apenas a responsabilidade da execução, segundo normas preestabelecidas, das disposições e a direção dos assuntos e negócios correntes, rotineiros, colocam-se de imediato as seguintes questões: quais são as relações que mantêm entre si o governo democrático e a burocracia? Quais as articulações entre as funções desta forma de governo e as funções do seu quadro administrativo?

Weber observa que por mais reduzida que seja a esfera do poder torna-se sempre necessário confiar a algum funcionário

19. Id., *ibid.*, v. I, p. 179.

20. Id., *ibid.*, v. II, p. 701.

certas faculdades de mando; isto faz com que a situação desse funcionário se altere: de simples administrador, ele passa então a mandante, assumindo efetivamente a condição de chefe.

Na democracia de massas,²¹ a diversificação e especialização das tarefas de governo exigem maior superioridade técnica e experiência, o que pode favorecer a continuidade de um quadro de funcionários hierarquicamente organizado para o exercício da dominação.²²

A democracia de massas exige uma ruptura com as formas tradicionais de administração, baseadas nos privilégios que se fundamentam no prestígio e nas relações pessoais, consolidando o profissionalismo impessoal no exercício das funções administrativas; isto é válido inclusive na administração interna dos partidos democráticos de massas, sindicatos etc.

Daí o fato de o desenvolvimento da democracia de massas correr paralelo ao progresso da burocratização. Neste sentido, a "democratização" não significa necessariamente um efetivo aumento de participação ativa dos dominados dentro da organização.²³

A igualdade jurídica formalmente assegurada pela democracia implica, de uma parte, em obstáculos ao surgimento de "estamentos", de grupos fechados de funcionários, de castas privilegiadas, em favor de uma acessibilidade geral aos cargos; de outra parte, implica na redução ao mínimo do poder desses grupos no interesse de uma maior participação coletiva (que pode se exercer

21. Neste caso, o conceito de democracia "altera de tal forma seu sentido sociológico (em relação ao governo diretamente democrático) que seria absurdo buscar a mesma realidade sob aquele mesmo nome comum." Id., *ibid.*, v. II, p. 704.

22. No entanto, como se verá a seguir (4. Burocracia e educação), é justamente na seleção, composição e manutenção desse quadro administrativo que a "democracia" revela as suas ambigüidades com respeito à burocracia.

23. "O 'demos', no sentido de uma massa inarticulada, não 'governa' nunca por si mesmo nas sociedades numerosas, mas é antes governado, mudando só a forma de seleção dos chefes de governo e a proporção da influência que pode exercer, ou melhor, que podem exercer outros círculos procedentes de seu seio, por meio do complemento de uma chamada 'opinião pública', sobre o conteúdo e a direção da atividade de governo." Id., *ibid.*, v. II, p. 739.

através de pressões da "opinião pública").

Ora, tudo isto entra em flagrante conflito com o aumento da burocratização que a própria democracia promove.²⁴

Tendo consciência destas contradições, bem como do fato de que uma burocracia bem desenvolvida e consolidada constitui uma das organizações sociais de mais difícil destruição,²⁵ Weber formula a inquietante indagação:

Em vista da crescente indispensabilidade da burocracia estatal e sua correspondente ampliação do poder, como poderá haver qualquer garantia de que permanecerão em existência forças que possam conter e controlar eficazmente a tremenda influência desta camada? Mesmo neste sentido limitado, como será a democracia de todo possível?²⁶

24. "... a democracia (...) apesar de fomentar, inevitavelmente e sem o querer, a burocratização, é inimiga do 'domínio' da burocracia e, portanto, opõe muitos sensíveis obstáculos e inconvenientes à organização burocrática. Assim, terá que se proceder em cada caso histórico particular ao exame do sentido especial em que transcorreu a burocratização." Id., *ibid.*, v. II, p. 743.

25. Id., *ibid.*, v. II, p. 741. "A burocracia distingue-se das outras influências históricas do moderno sistema racional de vida, visto que é muito mais persistente e 'à prova de fuga'. A História mostra que, onde quer que a burocracia tenha triunfado, como na China, no Egito, (...) ela não desapareceu mais, a não ser ao fim do colapso total da cultura dominante. Contudo, estas eram ainda, relativamente falando, formas de burocracia altamente irracionais: 'burocracias patrimoniais'. Em contraste com estas formas mais velhas, a burocracia moderna tem uma característica que torna sua natureza (de) 'à prova de fuga' muito mais explícita: especialização e treinamento racionais." Max WEBER, *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. In: *Textos selecionados*, p. 23-24.

26. Id., *ibid.*, p. 26.

2. Burocracia, poder e Estado

Entre os fatores políticos responsáveis pela tendência à burocratização do Estado moderno, destaca Max Weber "a crescente necessidade de uma sociedade acostumada a uma pacificação absoluta por meio da aplicação da ordem e da proteção ("policimento") em todos os setores."²⁷ A ingerência burocrática do Estado (condicionada em grande parte por circunstâncias econômicas) em todos os aspectos da vida comunitária, seja por omissão dos cidadãos, seja por usurpação, devido a motivos imperialistas ou ideológicos, levam "à atual situação do agente de polícia como 'representante de Deus na terra' ...".²⁸

A idéia especificamente moderna de razão de Estado desempenha aí papel relevante; ela é, exteriormente, a instância última de justificação e legitimação da "objetividade" da ação da burocracia estatal.

Weber denuncia, contudo, o quanto esta idéia é indissociável dos "seguros instintos da burocracia com vistas à manutenção de seu poder"²⁹ dentro do Estado, constituindo-se no fundamento maior do arbítrio do funcionário.

O aprofundamento da questão da burocracia na estrutura de poder da sociedade e na administração estatal é efetuado por Karl Marx e pelos pensadores marxistas (Engels, Lenin, Trotsky, Gramsci, Rosa Luxemburgo e, mais recentemente, Nicos Poulantzas). Estes pensadores abordam não só o problema da burocracia em relação ao poder estatal, ou seja, enquanto "categoria social do aparelho de Estado",³⁰ mas também como "um sistema específico de organização e funcionamento interno do aparelho de Estado".³¹ Este segundo aspecto identifica-se com o problema do burocratismo (ou burocratização).

27. Max WEBER, Economía y sociedad, v. II, p. 730.

28. Id., ibid., v. II, p. 730.

29. Id., ibid., v. II, p. 735.

30. Nicos POULANTZAS, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, p. 435.

31. Id., ibid., p. 435.

É importante distinguir que o problema se coloca para Marx "no quadro mais amplo de sua teoria do conflito de classe, da crise do capitalismo e do advento do comunismo".³² O conceito de burocracia não é central em seu pensamento, nem é desenvolvido de uma forma sistemática e exaustiva, como em Max Weber.

Marx elabora sua teoria sobre a burocracia a partir de um estudo crítico da filosofia do Estado de Hegel.

Para Hegel, o Estado representa "o interesse geral como tal",³³ "e sua força reside na unidade de seu fim último universal e dos interesses particulares dos indivíduos".³⁴ Os interesses particulares comuns no interior da sociedade civil "têm sua administração nas corporações, comunidades e demais ofícios e classes ...".³⁵ O serviço público atuaria como "o vínculo do interesse geral com o interesse particular, que constitui o conceito e a estabilidade interna do Estado."³⁶ Assim,

... para salvaguardar o interesse geral do Estado e a legalidade nesses direitos particulares e fazer entrar estes últimos nessa legalidade, é necessário que sejam cuidados por delegados do poder governamental, pelos funcionários executivos e as autoridades consultivas superiores constituídas em conselhos ...³⁷

Em outras palavras, a burocracia estatal seria uma instância mediadora, uma ponte através da qual se garantiria a passagem dos interesses particulares aos interesses gerais do Estado.

Em sua crítica à filosofia de Hegel, Marx conserva esta

32. Fernando C. Prestes MOTTA, Teoria geral da administração, p. 143.

33. HEGEL, apud Karl MARX, Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, p. 23.

34. Id., *ibid.*, p. 11.

35. Id., *ibid.*, p. 54.

36. Id., *ibid.*, p. 57.

37. Id., *ibid.*, p. 64.

estrutura formal, mas subverte-lhe profundamente o conteúdo. O âmbito da crítica é muito vasto: abrange a própria lógica hegeliana,³⁸ o seu conceito de Estado³⁹ e a sua visão da burocracia. Interessa aqui abordar apenas este último aspecto.

Marx afirma que Hegel apresenta uma "descrição empírica da burocracia, em parte como (ela) é realmente e, em parte, segundo a opinião que ela tem de si mesma".⁴⁰ Apesar de admitir que a burocracia se baseia na separação entre os interesses do Estado e os interesses particulares, e que a burocracia pressupõe as "corporações" e o "espírito corporativo" mencionados por Hegel, Marx insiste em que a visão hegeliana da burocracia não aprofunda o conteúdo desta última, e "se limita a algumas determinações gerais de sua organização 'formal' ..." ⁴¹ Para Marx, a burocracia não é mais que o formalismo de um conteúdo situado fora dela:

As corporações são o materialismo da burocracia e a burocracia é o espiritualismo das corporações. A corporação é a burocracia da sociedade civil; a burocracia é a corporação do Estado (...). O mesmo espírito que cria na sociedade a corporação cria no Estado a burocracia. ⁴²

Ao se referir à "opinião que ela tem de si mesma", Marx

38. A propósito da separação do geral e do individual: "Entre extremos reais não pode haver mediação, precisamente porque são extremos reais. Além disso, não necessitam de mediação, já que são de natureza contrária. Nada têm em comum, não se reclamam nem se completam mutuamente." Karl MARX, op. cit., p. 110.

39. "A oposição (em Hegel) entre o Estado e a sociedade civil está, pois, fixada, e o Estado reside fora da sociedade civil (...). O Estado, enquanto estranho e externo ao ser da sociedade civil, é sustentado pelos delegados deste ser contra a sociedade civil. A 'polícia', os 'tribunais', a 'administração' ..." Id., *ibid.*, p. 64. "Como se o povo não fosse o Estado real! O Estado é o abstrato. Só o povo é concreto." Id., *ibid.*, p. 38.

40. Id., *ibid.*, p. 59.

41. Id., *ibid.*, p. 59.

42. Id., *ibid.*, p. 59.

ressalta que a burocracia aparece diante de si própria como a finalidade última do Estado. Ao fazer de seus fins "formais" o seu conteúdo, ela entra em conflito com os seus fins "reais", revelando desta forma a sua irracionalidade: os fins do Estado convertem-se nos fins da burocracia e os fins desta, nos fins do Estado.

A burocracia é o círculo do qual ninguém pode escapar. Esta hierarquia é uma hierarquia do saber. A cabeça remete aos círculos inferiores a preocupação de compreender os detalhes, e os inferiores crêem que a cabeça é capaz de compreender o geral. Assim se enganam mutuamente.⁴³

Esta representação ilusória que a burocracia faz de si própria e da realidade remete ao conceito de alienação, fundamental em Marx; com isto se amplia o âmbito de sua análise: a questão da burocracia transcende a esfera do político e atinge também o domínio da ideologia.⁴⁴

Marx⁴⁵ explicita outros elementos desse "tecido de ilusões práticas" que é a burocracia: seu caráter de "corporação fechada"; a idolatria da autoridade, que "constitui o seu sentimento"; a supervalorização do "exame" como uma "formalidade maçônica (...), o reconhecimento do saber cívico como privilégio (...), o batismo burocrático do saber, o reconhecimento oficial da transubstanciação do saber profano em saber sagrado"; o "materialismo sórdido" que leva o burocrata à obediência passiva, à luta por postos mais elevados, a uma visão do mundo como "simples objeto de sua atividade".

O espírito burocrático é um espírito totalmente jesuítico, teológico. Os burocratas são os jesuítas do Estado e os teólogos do Estado. A burocracia é a

43. Id., *ibid.*, p. 61.

44. Este aspecto do problema será abordado em outra parte deste capítulo (ver: 5. A ideologia da racionalidade).

45. Karl MARX, *op. cit.*, p. 60-66.

république prêtre.⁴⁶

Paralelamente à irracionalidade da burocracia, Marx faz incidir a crítica sobre o seu caráter parasitário. Embora neste caso sua análise seja desenvolvida a partir de um fato histórico específico (um golpe de Estado)⁴⁷, suas considerações permitem uma compreensão abrangente da dinâmica da burocracia.

Marx vê a burocracia como instrumento através do qual , numa sociedade de classes, a classe dominante impõe a sua dominação sobre as demais.⁴⁸ Sua autonomia é, portanto, relativizada e os seus limites de atuação estão circunscritos pelos interesses da classe dominante e pelo funcionamento do aparelho de Estado , ao qual pertence.⁴⁹

Em seu estudo de caso, Marx percebe o caráter parasitá-

46. Id., *ibid.*, p. 60.

47. IDEM, O 18 Brumário. Marx estuda também, a partir do chamado "modo de produção asiático", a burocracia enquanto instrumento de organização e supervisão, e a sua subsequente passagem a monopólio do poder político; ver, p. ex., Maurício TRAGTENBERG, Burocracia e ideologia, cap. I, e Georges LAPASSADE , Grupos, organizações e instituições, p. 107-112.

48. "Mas sob a monarquia absoluta, durante a primeira Revolução, sob Napoleão, a burocracia era apenas o meio de preparar o domínio da classe burguesa. Sob a restauração, sob Luís Filipe, sob a república parlamentar, era o instrumento da classe dominante, por muito que lutasse para estabelecer o seu próprio domínio." Karl MARX, O 18 Brumário, p. 114.

49. "Marx e Engels insistiram (...) em que, não sendo a burocracia uma classe ou uma fração autônoma de classe, não pode ter poder político próprio. O chamado 'poder burocrático' não é na realidade senão o exercício de funções do Estado (...) Estado que não é fundamento do poder político, mas sim o centro de poder político pertencente a classes determinadas, em nosso caso, a classe ou fração hegemônica (...) Dito de outra maneira, o funcionamento da burocracia corresponde, em última análise, ao interesse político daquela classe ou fração ..." Nicos POULANTZAS, *op. cit.*, p. 439-440. A idéia de burocracia como uma nova classe social emergente no interior do capitalismo monopolista é defendida por alguns autores ; ver, p. ex., Fernando C. Prestes MOTTA & Luiz C. Bresser PEREIRA, Introdução à organização burocrática, p. 10. Não cabe aqui discutir esta idéia, mas apenas registrá-la e chamar a atenção para a contradição entre a mesma e o conceito marxista de classe social. Esta idéia, estendida à burocracia soviética é encontrada também em autores marxistas, como Bruno Rizzi: ver Georges LAPASSADE, *op. cit.*, p. 118-127.

rio do corpo burocrático na sociedade, considerando suas condicionantes econômicas e as suas formas de composição: na França de Napoleão Bonaparte, a coexistência dos modos de produção da pequena produção e do capitalismo

... produz um excesso de desempregados para os quais não há lugar nem no campo nem nas cidades, e que tentam portanto obter postos governamentais como uma espécie de esmola respeitável, provocando a criação de postos do governo.⁵⁰

O crescimento da divisão do trabalho no interior daquela sociedade criou, por sua vez, novos grupos de interesse, e consequentemente novo material para a administração estatal, fomentando uma imensa organização burocrática "com sua engenhosa máquina do estado (...) esse tremendo corpo de parasitas que envolve, como uma teia, o corpo da sociedade francesa ..."⁵¹

A concepção de burocracia como uma "casta parasitária" e privilegiada é também assumida por Trotsky, a propósito da burocracia estatal soviética durante o stalinismo:

A burocracia soviética expropriou politicamente o proletariado para defender pelos seus próprios métodos as conquistas sociais do proletariado. (...) Os meios de produção pertencem ao Estado. O Estado 'pertence' de algum modo à burocracia. (...) Os privilégios da burocracia são abusos. Ela esconde os seus rendimentos. Dissimula ou finge não existir como grupo social. O seu domínio sobre uma parte enorme do rendimento nacional é um caso de parasitismo social.⁵²

Trotsky vê no partido do proletariado, sob Stalin, "um caráter muito mais centralizado que qualquer partido burguês",⁵³

50. Karl MARX, O 18 Brumário, p. 120.

51. Id., ibid., p. 113.

52. Leon TROTSKY, A revolução traída, p. 172-173.

53. IDEM, A revolução desfigurada, p. 138.

denuncia o seu "fetichismo burocrático"⁵⁴ e os mecanismos de "apoio mútuo" e de "segurança recíproca"⁵⁵ entre burocratas do partido, que buscam assim assegurar a sua própria inamovibilidade e manter os seus privilégios, afastando-se das massas.

Sua percepção do problema da burocracia de certa forma sintetiza o pensamento marxista sobre o assunto: "A questão não está simplesmente no número de funcionários, está no regime, no curso político, na maneira dos dirigentes abordarem os dirigidos."⁵⁶

3. Burocracia: um problema técnico?

Neste item, procura-se examinar, muito resumidamente, algumas teorias sociológicas sobre a burocracia que têm um ponto em comum: uma visão funcionalista da organização burocrática, a partir da qual se elabora uma crítica das "disfunções" deste tipo de organização.

Esta corrente, cujos expoentes são os norte-americanos Merton, Selznick e Gouldner, procura adaptar o esquema weberiano à variável comportamental introduzida pela Escola das Relações Humanas.⁵⁷ Para isso, desenvolve um quadro teórico que, embora ultrapasse Weber na identificação da "irracionalidade" e da ineficácia potencial da burocracia, fica aquém da crítica marxista. Para os funcionalistas, tal irracionalidade não aparece como um dado essencial do próprio sistema burocrático, mas apenas como um problema que surge a partir de determinados níveis

54. Id., *ibid.*, p. 107.

55. Id., *ibid.*, p. 123.

56. Id., *ibid.*, p. 115.

57. Ver a este respeito Fernando C. Prestes MOTTA, *op. cit.*, p. 58.

de funcionamento e padrões administrativos da organização.

É preciso também distinguir claramente as limitações da abordagem funcionalista diante do quadro teórico de Weber: este desenvolve uma "dupla teoria da burocracia":⁵⁸ a burocracia como tipo de organização dos grupos sociais na sociedade, e a burocracia como poder central da sociedade, como instância de dominação. Este segundo enfoque é praticamente esquecido pelos funcionalistas, que concentram sua atenção - e suas críticas - no conceito de racionalidade contido no primeiro.

Ora, "o problema central que preocupa Weber é, com efeito, o problema do 'controle social' e não o da racionalidade. Nesta perspectiva, ele se interessa pela legitimidade do poder e não se limita ao problema da eficácia."⁵⁹

Prestes Motta e Bresser Pereira⁶⁰ chamam a atenção para o fato de que "a produção intelectual de Max Weber precisa ser compreendida a partir do marco histórico que a determina, a saber, a Alemanha do século XIX e das primeiras décadas do século XX", enquanto a crítica administrativa da burocracia (na qual se inclui a crítica funcionalista) "é uma leitura específica de Max Weber, que precisa ser entendida a partir de outro marco histórico, a saber, os Estados Unidos, principalmente da década de 1940 em diante ..."

Um outro aspecto do problema é a constatação de que Weber não omite em sua teorização as condicionantes históricas. Já foi exposto no primeiro item deste capítulo como em Weber o estudo da burocracia é historicamente localizado; o estudo da racionalidade burocrática é interligado ao estudo do desenvolvimento histórico da racionalidade capitalista.

Sob este último aspecto, a reinterpretação cultural efetuada pelo funcionalismo constitui um empobrecimento, dado que ela se apresenta como um sistema conceitual "fora da história", concentrando-se nos aspectos estáticos das teorizações de Weber,

58. Georges LAPASSADE, op. cit., p. 142.

59. Michel CROZIER, Le phénomène bureaucratique, p. 235.

60. Op. cit., p. 222.

e voltando todas as atenções para o confronto do "tipo ideal" com a realidade, enquanto omite a problemática central, isto é, a dominação burocrática.⁶¹

Para Merton, a constatação da existência de "disfunções" na organização burocrática é o dado a partir do qual se pode perceber as diferenças existentes entre o "tipo ideal" weberiano e a realidade. Segundo esse autor, a estrutura burocrática exerce uma pressão constante sobre o funcionário no sentido de torná-lo "metódico, prudente, disciplinado", visando um "alto grau de conformidade com os padrões de ação prescritos".⁶² Sob tal pressão, os funcionários desenvolvem sentimentos de dedicação aos deveres burocráticos que são frequentemente mais intensos do que tecnicamente necessários, originando um processo de deslocamento de objetivos: a obediência às regras passa a ser um fim em si, fazendo o funcionário concentrar-se nos detalhes particulares do cumprimento das mesmas, em detrimento dos fins da organização.⁶³

Como consequência dessa rigidez de comportamento, gera-se uma atitude formalista, ritualista, que dificulta a adaptação às tarefas e contribui para o desenvolvimento de "um espírito de casta que abre um fosso entre a burocracia e o seu público."⁶⁴

Os conflitos entre a burocracia e a sua "clientela" levam a hierarquia dirigente a reforçar, dentro de uma perspectiva mecanicista, os instrumentos de controle, os quais por sua vez acentuam essas consequências não intencionais, disfuncionais, do desempenho da organização.

A teoria de Merton constitui um avanço sobre o esquema weberiano no que se refere ao estudo da personalidade e do com-

61. Merton, Gouldner e Selznick destacam "os aspectos rotineiros e opressivos da burocracia que podem ser considerados como constitutivos de um sistema paralelo de causalidade; mas a relação que não pode deixar de existir entre este aspecto disfuncional da organização moderna e seu aspecto racional e eficaz só é raramente e muito imperfeitamente abordado..." Michel CROZIER, op. cit., p. 241.

62. Robert K. MERTON, Bureaucratic structure and personality. In: Reader in bureaucracy, p. 365.

63. "... desta forma um valor instrumental torna-se um valor último" (a terminal value). Id., *ibid.*, p. 365.

64. Georges LAPASSADE, op. cit., p. 144.

portamento do indivíduo no sistema burocrático.⁶⁵ No entanto, como mostra Lapassade,⁶⁶ ficam em aberto algumas questões: por que as organizações persistem no modelo mecanicista de administração, se esse modelo não lhes traz os resultados desejados e produz disfunções? Como as organizações se mantêm - e prosperam - a pesar dessas disfunções?

Seria lógico esperar-se, ao contrário, a sua deterioração, visto que, segundo o modelo de Merton, quanto mais se reforçam os esquemas mecanicistas de controle, mais se acentuam as disfunções.

É evidente que não se pode responder a essas questões se não se voltar ao referencial weberiano, recolocando-se o problema da burocracia na esfera do poder e da dominação.

Selznick também identifica o controle nas organizações como causa de surgimento dos efeitos não desejados (as disfunções), delimitando, porém, o seu estudo a uma técnica particular de controle: a delegação de autoridade, ou departamentalização.

Para Selznick,⁶⁷ "a geração de centros de interesse é inerente ao ato de delegação"; a delegação de autoridade, que em princípio objetiva melhorar a capacidade dos funcionários em tratar dos problemas administrativos, desenvolvendo sua competência em domínios específicos, acaba por ter a consequência inesperada, não intencional, disfuncional, de aumentar as divergências e os conflitos entre os indivíduos ou subgrupos da organização.

A divergência de interesses entre esses subgrupos faz surgir "comportamentos discricionários de uma seção do aparelho", conduzindo a uma "ação que é empreendida em nome da organização como um todo". À medida que "o papel dos participantes sobrepõe em importância o alcance dos objetivos formais", a ação desvincula-se cada vez mais desses objetivos. A organização torna-

65. "... o burocrata virtuoso, que nunca esquece uma única regra encadeando sua ação e portanto é incapaz de atender a muitos de seus clientes". Robert K. MERTON, op. cit., p. 366.

66. Op. cit., p. 145.

67. Philip SELZNICK, A theory of organizational commitments. In: Reader in bureaucracy, p. 200-201.

se então "um terreno de operações táticas para os subgrupos, cujos membros interiorizam os objetivos ditos 'subalternos' em detrimento dos objetivos da organização,"⁶⁸ dando surgimento a "persistentes tensões ou dilemas".⁶⁹

A análise de Selznick, em que pese a sua clareza e realismo, escamoteia a lógica, as razões e as motivações últimas do comportamento burocrático: a departamentalização, a proliferação de tarefas e cargos especializados correspondem aos interesses e às aspirações expansionistas mais profundas da burocracia enquanto sistema de dominação. Ainda aqui faz-se necessário retornar a Weber para melhor compreender esse sistema que busca a auto-conservação:

... o aparelho burocrático está ligado à continuidade de seu próprio funcionamento por interesses compulsivos, tanto materiais como objetivos, isto é, ideais. Sem este aparelho, em uma sociedade que separa os funcionários, empregados e trabalhadores dos meios administrativos, e que requer de modo indispensável a disciplina e a formação profissional, cessaria toda possibilidade de existência para todos, com excessão dos que ainda estão de posse dos meios de abastecimento (camponeses).⁷⁰

Para Gouldner, a excessiva rigidez no controle da cúpula burocrática sobre um determinado subsistema da organização perturba o sistema organizacional como um todo, com reflexos inclusive naquele subsistema. Similarmente a Selznick, Gouldner considera os efeitos disfuncionais das normas burocráticas de trabalho sobre os membros da organização; tais normas evocariam "atitudes mais intensas do que aquelas pretendidas pelos detentores da autoridade",⁷¹ uma vez que a explicitação de padrões inaceitáveis de comportamento leva à ampliação do conhecimento so-

68. Georges LAPASSADE, op. cit., p. 146.

69. Philip SELZNICK, op. cit., p. 201.

70. Max WEBER, Economía y sociedad, v. I, p. 178.

71. Fernando C. Prestes MOTTA & Luiz C. Bresser PEREIRA, op. cit. p. 233.

bre os padrões mínimos aceitáveis, nivelando por baixo o desempenho dos funcionários.

As premissas teóricas deste modelo fundamentam-se em possíveis deficiências ou inconsistências na teoria de Weber. Para Gouldner, faltaria a Weber a visão plena dos conflitos entre os diversos estratos de uma burocracia.

Isto parece derivar parcialmente do seu (de Weber) uso da aparentemente solidária burocracia governamental como um modelo implícito. Se ele tivesse focalizado a sua atenção sobre a burocracia na fábrica, com suas tensões mais evidenciadas entre supervisores e supervisionados,⁷²

ele perceberia as divergências quanto à racionalidade das normas entre aqueles estratos.

Gouldner parece não perceber que a elaboração conceitual de Weber é desenvolvida em um nível teórico bem mais elevado:

É absolutamente ridículo se os nossos literatos crêem que o trabalho não-manual no escritório privado é diferente, um mínimo que seja, do trabalho numa repartição pública. Ambos são basicamente idênticos. Sociologicamente falando, o Estado moderno é uma 'empresa' idêntica a uma fábrica: esta, exatamente, é sua peculiaridade histórica. Aqui como lá as relações de autoridade têm as mesmas raízes.⁷³

Mais uma vez, deve-se chamar a atenção para o fato de que é o problema das "relações de autoridade", e não o da racionalidade das normas, o ponto central das teorizações de Weber sobre a burocracia.

O que ressalta de um estudo da crítica funcionalista da burocracia é que esta é uma crítica burocrática, no sentido de

72. Alvin W. GOULDNER, Patterns of industrial bureaucracy, p. 20.

73. Max WEBER, Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In: Textos selecionados, p. 17.

que o seu âmbito de investigação e seus esquemas explicativos já mais ultrapassam os limites internos da organização, mesmo quando procura analisar as relações entre as organizações e o seu meio ambiente. O próprio conceito de disfunção deixa implícita a possibilidade de uma "burocracia funcional", eficaz, enquanto categoria organizacional estabilizada, internamente equilibrada, harmonizada com o meio e a ele adaptada; em suma, uma totalidade acabada, com uma finalidade interna, e situada simplesmente no interior da sociedade, tal como um organismo vivo situa-se no seu meio natural.

Ao embasar os seus estudos na dimensão psicológica (behaviorista) da Escola das Relações Humanas, Merton, Gouldner e Selznick superaram o mecanicismo das teorias da Escola da Administração Científica para, no entanto, incorrerem em noções orgânicas, como a de disfunção.

Subjaz à inspiração biológica e fisiológica das teorias funcionalistas a analogia - senão a identificação - entre organização e organismo, do que se pode depreender possíveis analogias a) entre as disfunções de um organismo e os conflitos e contradições de uma formação social; b) entre saúde biológica e harmonia social. O que equivaleria a supor-se que no interior do "corpo social" as diversas classes sociais e suas frações poderiam "funcionar" cooperativamente, como os diversos órgãos do corpo humano saudável ...

O funcionamento da burocracia não se constituiria portanto num problema ou fenómeno político, a não ser nos casos excepcionais, ou "patológicos", quando então se trataria de melhorá-lo por um reajuste das "relações humanas".

Não é, pois, de espantar que a crítica funcionalista da burocracia não vá além do diagnóstico interno das organizações, vistas como "sistemas fechados e a-históricos".⁷⁴ Porquanto não considera a dimensão histórica do problema concreto

74. Maurício TRAGTENBERG, A escola como organização complexa. In: Educação brasileira contemporânea, p. 24.

e as especificidades de sua inserção no espaço social, esta corrente teórica pode fundamentar apenas intervenções terapêuticas na organização, e não processos de transformação, o que na prática corresponde a articular soluções técnicas desvinculadas dos seus aspectos políticos.⁷⁵

4. Burocracia e educação

O âmbito da influência autoritária das relações sociais e dos fenômenos culturais é muito maior do que parece à primeira vista. Valha como exemplo a espécie de dominação que se exerce na escola, mediante a qual se impõem as formas de linguagem oral e escrita que valem como ortodoxas.

Max WEBER

Max Weber⁷⁶ analisa o efeito produzido sobre a educação pelo "desenvolvimento da estrutura de domínio racional burocrático", a partir do pressuposto mais geral de que

a evolução para a "objetividade" racional, para o tipo de personalidade do perito "profissional e especializado", com todas as suas múltiplas conseqüências, é impulsionada muito intensamente pela burocratização de todos os setores.

75. O funcionalismo, assim, "desespecifica o conceito e a realidade do político, considerando-o uma função confusa e indistinta de 'direção' dos diversos 'elementos-domínios' de uma 'totalidade' social 'integrada'. (...) Neste contexto, supõe-se que o aparelho de Estado, a burocracia e, mais particularmente, suas 'alturas' possuem um poder político próprio, cuja relação com os outros está regida pela concepção geral do 'parcelamento' do poder político característica da teoria funcionalista." Nicos POULANTZAS, op. cit., p. 429 - 430.

76. Economía y sociedad, v. II, p. 749-752.

Para Weber, as instituições educacionais, e particularmente as de ensino superior, orientam-se no sentido do atendimento a uma "formação cultural" que cultive os ensinamentos cada dia mais necessários ao burocratismo moderno: o ensino das especialidades.

A disputa entre o "especialista" e o antigo "homem culto" subjaz a todas as questões culturais, "determinada pela incessante propagação da burocratização de todas as formas de poder públicas e privadas e pela importância cada vez maior do saber especializado".

Embora não seja um fenômeno exclusivo da burocracia, preexistindo-lhe historicamente, as "provas especiais" desempenham aí importante papel: a burocratização do capitalismo e suas exigências de técnicos, de funcionários, especialistas etc., generalizou o sistema de exames, valorizando socialmente os títulos educacionais adquiridos através deles, sobretudo quando esses títulos podem acarretar vantagem econômica.

Desta forma, o exame converte-se no meio universal de se chegar ao monopólio das posições na hierarquia ocupacional, podendo-se compreender a partir daí a "exigência de uma introdução de provas especializadas", de currículos regulares e de exames especiais.

A percepção de Weber quanto às aspirações da burocracia ao "desenvolvimento de uma espécie de 'direito ao cargo' pela criação de um procedimento disciplinar regulado" leva-o a identificar com nitidez as ambigüidades com que a "democracia" aborda o problema dos exames: ao mesmo tempo em que se serve deles, como uma forma de selecionar pessoas qualificadas procedentes de todas as camadas sociais,⁷⁷ evitando assim o domínio dos "honoráveis" e os privilégios de linhagem, a democracia teme a formação

77. O que pode ser bastante discutível, e é posto em dúvida por, entre outros, Pierre BOURDIEU & Jean-Claude PASSERON, La reproduction, para os quais o sistema de exames atua de uma forma discriminatória ou eliminatória, cumprindo uma função de conservação social e contribuindo, assim, para a manutenção e reprodução das relações de classe.

de uma casta privilegiada de caráter estamental, ainda mais que "estas qualidades estamentais costumam ser utilizadas a seu modo para o cumprimento das tarefas específicas da burocracia". Aqui Weber toca, em outro contexto, no mesmo problema colocado por Trotsky: o da apropriação do poder por uma "casta dominante" privilegiada.

Michel Lobrot⁷⁸ parte do sistema educacional francês para empreender um exame do seu funcionamento burocrático em três níveis: a) o do quadro de pessoal e de sua organização; b) o dos programas e do trabalho; c) o dos controles e dos exames.

Na análise do quadro de pessoal, Lobrot identifica-lhe as características de um quadro burocrático tal como descrito por Weber: a necessidade de diplomas e provas de seleção (concursos) como condição de acesso ao cargo de docente; a nomeação para um posto feita diretamente pelo nível superior da burocracia; a busca de segurança formal por parte do quadro de professores etc.

Todo o conjunto de regras e sanções preestabelecidas (de cima para baixo) pelo sistema educacional leva, sob um certo aspecto, a um nivelamento entre o aluno e o professor: ambos são avaliados e controlados (na prática, julgados) não por critérios de produtividade ou de eficácia, mas de conformidade formal àquele conjunto.

Desta forma, os programas originam-se de uma planificação 'a priori', que leva em conta apenas teoricamente as necessidades dos alunos, segundo uma postura formalista e impessoal (que é, para Weber, uma das características da administração burocrática); nas palavras de Lobrot:

Nós encontramos aqui este sofisma (...) que consiste em crer que se pode prever as atividades de seres humanos ou de coletividades em função de normas gerais e abstratas inspiradas por um interesse geral esvaaziado de toda substância.

78. La pédagogie institutionnelle, Cap. III. La pédagogie bureaucratique, p. 57-75.

Ao nível de seu trabalho, o docente é "submetido a regras draconianas que não lhe concedem mais do que uma liberdade mínima". O emprego do seu tempo é fixado pela administração da escola, sobre a qual ele não possui a menor margem de influência. Os programas prevêem os fins a alcançar, os meios a empregar e, frequentemente, o tempo que deve ser destinado a cada atividade.

Os exames constituem o cerne do sistema de ensino e, em última instância, a sua justificativa mais profunda. Sua função extrapola a de simples verificação do aprendizado e passa a ser o fim mesmo da aquisição do saber: "o exame define, melhor ainda que o programa, a pedagogia do docente." O que se propõe atingir, na prática, é o sucesso nos exames, e não a formação da personalidade e do intelecto do aluno. Não se visa o saber, a cultura, ou a pesquisa, mas a acumulação mecânica de conhecimentos imediatamente mensuráveis e "quantificáveis" pelos exames.

Nesse sistema, torna-se imprescindível a obediência do aluno, a sua submissão (o que identifica de forma ainda mais evidente o sistema educacional burocratizado como sistema de dominação). "O professor tem portanto três objetivos essenciais que definem toda sua pedagogia: a conformidade ao programa, a obtenção da obediência, o sucesso nos exames."

Sendo a burocracia "um sistema fundado sobre a angústia e a desconfiança", ela estabelece regras abstratas que pretendem representar o interesse geral. É em nome desse interesse que se estabelece como prioridade maior a necessidade de se externalizar a conformidade com as regras impostas. Mais importante do que produzir, ser eficaz, fazer progredir os métodos, é demonstrar submissão às ordens recebidas, pouco importando a realidade das coisas e a efetivação das potencialidades mais profundas daqueles envolvidos no processo: professores e alunos.⁷⁹

79. "Burocracia administrativa entende-se como uma certa adesão a regras - atividades-meio - tendo em vista fins determinados. No entanto, a disciplina, definida como adaptação a regulamentos, não é encarada como adaptação a finalidades precisas, mas constitui-se num valor básico da estrutura burocrática." Maurício TRAGTENBERG, A escola como organização complexa. In: Educação brasileira contemporânea, p. 19.

Na medida em que o objetivo essencial - se não o único - do docente é produzir no aluno efeitos imediatistas (fazê-lo assistir às aulas, aprender lições, fazer deveres, fazer provas etc.), resulta inevitável que a chamada relação professor/aluno torne-se uma relação desumanizada, reificante (no sentido que Lukács⁸⁰ atribui ao termo): o aluno não é mais visto como ser humano, como sujeito do processo educacional, mas como máquina pronta a executar as operações que se lhe ordena.

Lobrot observa que a burocracia no sistema de ensino não é criação dos professores, mas do poder político:

Os regimes que mais fizeram pela burocratização do ensino foram os regimes autoritários, de direita ou de esquerda, cujos dirigentes identificaram-se com a Nação e quiseram seu Bem e sua Salvação mais que a ela mesma.⁸¹

Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron⁸² abordam os problemas do ensino tradicional francês sob o prisma das relações entre o sistema de ensino e a estrutura de relações de classe, a partir de uma "teoria da violência simbólica".

O que perpetua o sistema tradicional de ensino e a sua abordagem pedagógica, apesar de sua aparente incapacidade de responder aos seus objetivos declarados? Para os citados autores, a procura de resposta a esta questão leva, inicialmente, a uma busca de compreensão do instrumental pedagógico por excelência de tal sistema: a linguagem acadêmica e o seu espaço institucional e social, "seu ritual, seus ritmos temporais, em suma, todo o sistema de coerções visíveis ou invisíveis que constituem a ação pedagógica como ação de imposição e de inculcação de uma cultura legítima."⁸³

A linguagem parece desempenhar menos a função de instru-

80. Cf. Georges LAPASSADE, op. cit., p. 127-130.

81. Michel LOBROT, op. cit., p. 71.

82. Op. cit.

83. Ibid., p. 134.

mento de comunicação do que a de elemento de imposição e legitimação da autoridade pedagógica da comunicação e do conteúdo comunicado. Dentre todas as técnicas de distanciamento delegadas pela instituição aos seus agentes, a linguagem "catedrática" parece ser a mais apropriada do ponto de vista da eficácia, a comunicação efetuando-se dentro do esquema de "impessoalidade formalista" a que se refere Weber.

Na hierarquização das atividades pedagógicas a transmissão da palavra "cultura" é posta em primeiro lugar; a palavra "legítima" sobrepõe-se ao eventual conteúdo como fenômeno cultural, de tal forma que cultura letrada passa a ser sinônimo de uma peculiar postura frente à cultura oficial.⁸⁴

Mais do que um determinado conteúdo, a ação pedagógica transmite a afirmação do valor desse conteúdo, e a eventual liberdade deixada ao sistema educacional é a forma encontrada para que ele sirva melhor à perpetuação das relações de classe, da mesma maneira que a liberdade concedida ao docente fá-lo melhor servir ao sistema de ensino.

No quadro geral da burocracia escolar, o exame apresenta-se para Bourdieu e Passeron como um procedimento fundamental para a inculcação da cultura dominante e do valor dessa cultura, e não apenas como uma expressão dos valores e opções próprios do sistema de ensino: a hierarquia dos êxitos escolares, estabelecida pelo exame e legitimada pelo diploma, de certa forma determina outras hierarquias sociais.

Segundo os autores, o sistema educacional, no caso, o francês, é dotado de uma autonomia relativa face à demanda de seleção social e técnica da economia capitalista, de tal forma que essa demanda é retraduzida e interpretada pelo sistema, que se utiliza do momento e do ato da seleção para maximizar o valor social do seu produto, seja este as qualidades humanas ou as qua-

84. "... 'o que resta quando se esqueceu tudo' é uma relação com a cultura definida pelo direito de esquecer, que implica o fato de ter sabido ou, melhor, de ser socialmente reconhecido como tendo aprendido ..." Id., *ibid.*, p. 158.

lificações profissionais que a escola produz, controla e consagra.

Na reinterpretação da demanda externa, a instituição escolar pode ir até aos extremos de negar o conteúdo mesmo dessa demanda, quando dos exames de seleção: é então que o argumento da "manutenção da qualidade" é contraposto ao do "baixo nível" dos candidatos, e as exigências do mercado de trabalho são vistas como uma ingerência profana.

A autonomia relativa do sistema educacional é consentida pelo sistema social na medida em que certas funções sociais permanecem asseguradas pelo sistema de seleção e pela hierarquia escolar. O culto escolar da hierarquia colabora para a defesa e a legitimação das hierarquias sociais, na proporção mesma em que as hierarquias escolares devem sempre qualquer coisa às hierarquias sociais, que aquelas tendem a reproduzir.

Desta forma, a liberdade permitida ao sistema de ensino de fazer prevalecer suas exigências internas e suas hierarquias, às vezes em detrimento das demandas do sistema econômico-social, é uma contrapartida aos serviços prestados pela escola às classes dominantes: o sistema escolar dissimularia a seleção social sob as aparências da seleção técnica, e legitimaria a reprodução das hierarquias sociais em hierarquias escolares.

A ilusão de que o sistema de ensino atua como instância de seleção entre "acolhidos" ("reçus") e "adiados" ("collés") a fastaria, ainda segundo os autores, a atenção do problema da eliminação sem exame, ou seja, a questão dos "não acolhidos" pelo sistema: a fração da população escolar que se auto-elimina antes de entrar em um determinado ciclo escolar. As oportunidades escolares diferenciadas e o correspondente sucesso posterior seriam a conversão de uma desigualdade social em uma desigualdade escolar, em proveito da manutenção da ordem social.

Para bem cumprir esta função de conservação social, o sistema escolar manteria as aparências exteriores de equidade, rigor formal e estrita obediência às normas escolares na realização dos exames, ocultando pela oposição entre os candidatos a colhidos e os recusados a relação entre os candidatos e todos

aqueles que o sistema exclui do número de candidatos; em resumo, o exame atuaria como uma função dissimuladora da eliminação sem exame.

Quanto ao diploma, sua função última parece ser a de evitar que a colocação de uma relação entre diploma versus "status" profissional e capacidade versus "status" faça surgir a incômoda questão da relação entre capacidade versus diploma, o que poria em cheque os princípios mesmos sobre os quais repousam a organização e a hierarquia escolares; pondo-se em questão a legitimidade do diploma põe-se em questão, "ipso facto", todas as hierarquias - escolares e sociais - que ele legitima.

Georges Lapassade⁸⁵ sistematiza as características da burocracia pedagógica, cujos elementos principais são:

- o sistema hierarquizado de decisões, que se inicia na cúpula e "estanca ao nível da administração": os professores não participam do sistema de autoridade;
- "os estatutos, os papéis, as obrigações e as sanções, as condições de ingresso na profissão pedagógica", as promoções e a aposentadoria definidos segundo os critérios de impessoalidade formal de que trata Weber;
- um nível burocrático exterior à escola (a burocracia do Estado: Direções ministeriais e inspetorias gerais) e ligações burocráticas (Reitorias, Inspetorias acadêmicas, Inspetorias do ensino primário, secundário, superior);
- um nível burocrático interno (Direção, chefias de departamento etc.).

A proposição básica da burocracia na instituição de ensino parece ser - como na empresa, no Estado, nos partidos políticos etc. - a organização e o controle da execução das atividades. Aparentemente ela não interferiria de forma direta nas atividades-fim do sistema, não lidaria com objetos de trabalho.

85. Op. cit., p. 178-179 e 198-211.

Isto, no entanto, permanece questionável quando se consideram os seus reais efeitos.⁸⁶

Na verdade, a burocracia desenvolve uma pedagogia própria; na medida em que o ensino tradicional (particularmente o ensino universitário) é em geral autoritário, diretivo e fundado na ordem burocrática, a crítica da pedagogia tradicional confunde-se com a crítica da burocracia.

Uma das conseqüências mais visíveis da hierarquização do poder através do monopólio do saber, característico da pedagogia burocratizada, é o desenvolvimento do conformismo, da falta de iniciativa, da fuga à responsabilidade e do "carneirismo" dos educandos, o que vem fortalecer ainda mais a separação entre os que detêm e os que não detêm o saber.

Há, portanto, uma comunicação íntima entre a dominação burocrática e a dominação pedagógica, esta última sendo apenas uma forma particular da primeira. Mais ainda, a dominação pedagógica "domestica" o educando e o introduz no universo da dominação burocrática.

Em resumo, a organização burocrática do ensino resulta, entre outras coisas, no surgimento de um sistema pedagógico paralelo: pode-se falar aqui em uma pedagogia burocrática.

Na proporção em que a sociedade se burocratiza, a escola, como um de seus segmentos, assume a função mediadora de reprodutora dessa burocratização. Mas o processo não se desenvolve apenas sob a forma de uma ação reflexa. No seu próprio interior - e de cima para baixo - o sistema tradicional de educação gera mecanismos burocratizados como conseqüência do seu crescimento ou da diversificação e especialização de suas atividades, e até mesmo como uma forma de recusa à mudança ou de auto-preservação.

Se a dinâmica da pedagogia burocrática permanece difusa

86. "A atividade de ensino é formadora; ela 'transforma' objetos de intervenção (as crianças). A atividade burocrática nada transforma; ela controla a transformação." Id., *ibid.*, p. 199.

e, de uma certa maneira, "abstrata", os seus resultados são óbvios. O produto de uma instância pedagógica de caráter formal, impessoal, compartimentalista, conservador e não-participativo será o homem alienado, reificado, o homem-coisa.

Neste sentido, a burocracia, com todo o seu potencial pedagógico, deve ser encarada como uma técnica do empobrecimento humano:⁸⁷ a burocracia educa para a burocracia.

5. A ideologia da racionalidade

A burocracia é a organização da separação.

Georges LAPASSADE

Ao referir-se à opinião que a burocracia tem sobre si própria e sobre os seus pretensos fins no Estado e na sociedade,⁸⁸ Marx coloca o problema da burocracia também na esfera da ideologia. Isto não significa, no entanto, que se deva de imediato buscar identificar na burocracia, enquanto instrumental de dominação, uma ideologia específica.

Para Marx e Engels a produção de idéias e representações dos homens relaciona-se diretamente com suas condições materiais de existência e com suas relações sociais.⁸⁹ Em outras palavras, a produção ideológica entrelaça-se, em cada situação histórica determinada, com o modo de produção, com a forma de

87. Tarcísio MOURA, Mercado das cordialidades: aspectos patogênicos da mediação burocrática. In: Construção social da enfermidade, p. 56.

88. Ver item 2 deste capítulo.

89. "A produção de idéias, de representações, da consciência, está, de início, diretamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, como a linguagem da vida real." Karl MARX & Friedrich ENGELS, A ideologia alemã, p. 36.

propriedade e com a divisão social do trabalho.

Decorre daí que as idéias dominantes em cada época são as idéias da classe dominante,

isto é, a classe que é a força material dominante na sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual, o que faz com que a ela sejam submetidas, ao mesmo tempo e em média, as idéias daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual. As idéias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como idéias; portanto, a expressão das relações que tornam uma classe a classe dominante; portanto, as idéias de sua dominação.⁹⁰

A ideologia é, para Marx e Engels, um instrumento de dominação de classe e, "como tal, sua origem é a existência da divisão da sociedade em classes contraditórias e em luta".⁹¹ Produzida pela prática social, na luta de classes, a ideologia tem o papel específico de impedir a percepção da dominação e exploração concretas de uma classe social sobre as demais, dissimulando e ocultando "a existência das divisões sociais como divisões de classes, escondendo, assim, sua própria origem. Ou seja, a ideologia esconde que nasceu da luta de classes para servir a uma classe na dominação."⁹²

Sua função social não é, pois, a de oferecer aos agentes um conhecimento verdadeiro, concreto, da estrutura social; a ideologia serve, antes, a uma inserção pacífica e sem questio

90. Id., *ibid.*, p. 72.

91. Marilena de S. CHAUI, O que é ideologia, p. 102.

92. Id., *ibid.*, p. 103. "A ideologia (...) nasce da atividade social dos homens no momento em que estes representam para si mesmos essa atividade, e (...) sua representação é sempre necessariamente invertida." Id., *ibid.*, p. 92.

namentos desses agentes nas atividades que sustentam a referida estrutura.⁹³

Ora, como já foi mencionado no item 1 deste capítulo, Weber relaciona o desenvolvimento histórico da burocracia na sua forma mais acabada (racional, monocrática) com a consolidação do capitalismo e do Estado moderno. Assim, antes de se buscar os componentes ideológicos peculiares à burocracia, deve-se efetuar um exame de tais componentes no interior do modo de produção capitalista. Mais precisamente, é necessário considerar-se as idéias dominantes (isto é, as idéias da classe dominante) neste modo de produção, o que implica examinar a ideologia burguesa; o ideário específico da burocracia estará basicamente circunscrito por este horizonte.⁹⁴

Além de ultrapassar os limites deste trabalho, o exame da ideologia burguesa torna-se dispensável, em virtude do grande número de estudos a seu respeito. Registra-se aqui apenas alguns de seus valores, idéias, noções e conceitos centrais, pelo

93. Nicos POULANTZAS, op. cit., p. 264. "A ideologia tem precisamente por função (...) ocultar as contradições reais, reconstruir, em um plano imaginário, um discurso relativamente coerente que sirva de horizonte ao 'vivido' dos agentes". Id., ibid., p. 265.

94. É preciso distinguir que embora a questão da burocracia esteja situada na esfera da dominação, uma burocracia não constitui uma classe (dominante ou não) ou mesmo uma fração de classe. Sob a ótica marxista, uma burocracia historicamente determinada é um instrumento de dominação a serviço da classe dominante no respectivo momento histórico. Maria de Lourdes Manzini COVRE observa que a concepção de burocracia como uma "classe gerencial" é um dos traços indicativos da ideologia burguesa pós-liberal (neocapitalista). A formação e a ideologia do administrador de empresa, p. 23. Cabe também observar que o conceito de ideologia não deve ser aqui compreendido apenas como "elementos dispersos de conhecimentos, noções, etc., mas também (como) o processo de simbolização, a transposição mítica, o 'gosto', o 'estilo', a 'moda', em resumo, o 'modo de vida' em geral". Nicos POULANTZAS, op. cit., p. 266. Esta última observação é particularmente importante, como se verá a seguir, para a compreensão do universo ideológico, do imaginário, da "mitologia" da burocracia.

fato de estarem no âmago da visão que a burocracia tem de si própria e do seu papel social. Nas palavras de Poulantzas:

O papel político da ideologia dominante burguesa (...) consiste em tentar impor ao conjunto da sociedade um "modo de vida" através do qual se viverá o Estado como representante do "interesse geral" da sociedade, como detentor das chaves do universal, face aos "indivíduos privados". Estes, criações da ideologia dominante, são apresentados como unificados por uma "igual" e "livre" participação na comunidade "nacional", sob a égide das classes dominantes, que se consideram a encarnação da "vontade popular".⁹⁵

A partir dessas idéias, acrescidas de alguns elementos ideológicos pequeno-burgueses (p. ex., "a concepção elitista da sociedade, sob a forma da 'meritocracia' ..." ⁹⁶, o fetichismo do poder, a submissão à "hierarquia legítima", à autoridade, etc.), pode-se delinear, em seus aspectos gerais, alguns traços do ideário burocrático.

Marx assinala em diversas passagens de O 18 Brumário o fato de que a burocracia não se apresenta diretamente como aparato de domínio de classe, mas como instância de "organização" e encarnação do "interesse geral" da sociedade. Observa, também, naquela e em outras obras, que um aspecto central do funcionamento de um aparelho burocrático é a ocultação permanente do saber no interior desse aparelho.⁹⁷

Este aspecto é igualmente enfatizado por Weber, ao caracterizar a administração burocrática como "dominação graças

95. Nicos POULANTZAS, op. cit., p. 275.

96. IDEM, As classes sociais no capitalismo de hoje, p. 319.

97. Ver, p. ex., Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, p. 61: "O espírito geral da burocracia é o segredo, o mistério guardado em seu seio pela hierarquia, e para fora, por seu caráter de corporação fechada."

ao saber".⁹⁸

Das premissas de "organização racional", de "hierarquia" e de "segredo profissional" decorre toda uma série de princípios da administração burocrática, a começar pela separação entre os que organizam, planejam, coordenam, decidem, dirigem e controlam e os que executam, numa dada organização, as diversas atividades. Esta separação é valorizada pela Escola da Administração Científica como um fator indispensável à eficiência administrativa.

Para Fayol,⁹⁹ "a divisão do trabalho faz parte da Natureza (sic)" e tem "por finalidade produzir mais e melhor, com o mesmo esforço", tendendo, "em consequência, à especialização das funções e à separação dos poderes".

Taylor¹⁰⁰ vê como principal objetivo da administração, "o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado". Afirma, portanto, a "identidade de interesses entre empregadores e empregados", ainda que alerte contra a "vadiagem no trabalho" por parte dos segundos; apresenta também a divisão do trabalho como um princípio fundamental. Para ele, é necessário proceder-se à "divisão de responsabilidades entre a direção e o trabalhador", uma vez que este último é "incapaz de compreender esta ciência (a da ação dos trabalhadores) sem a orientação e auxílio de colaboradores e chefes, quer por falta de instrução, quer por capacidade mental insuficiente".

Esta separação entre os que decidem e os que executam empresta à administração burocrática o seu caráter específico de instrumento de controle social, ao instaurar uma "capatazia funcional"¹⁰¹ baseada nos princípios de autoridade, hierarquia,

98. Max WEBER, Economía y sociedad, v. I. p. 179. "Toda burocracia procura incrementar esta superioridade do saber profissional por meio do segredo de seus conhecimentos e intenções". Id., *ibid.*, v. II, p. 744.

99. Henri FAYOL, Administração industrial e geral, p. 34-35.

100. Frederick W. TAYLOR, Princípios de administração científica, p. 29-41.

101. Maurício TRAGTENBERG, Burocracia e ideologia, p. 72.

centralização¹⁰², unidade de comando e direção, disciplina¹⁰³, etc.

A racionalidade taylorista consiste em fazer com que "o operário saiba muito a respeito de pouca coisa".¹⁰⁴ Consiste, portanto, em fragmentar inicialmente ao máximo o processo de trabalho a fim de torná-lo mais produtivo (isto é, mais rentável), para em seguida reunificá-lo com o auxílio da organização e da planificação. Este processo implica, na verdade, "separar de modo radical aqueles que decidem ou dirigem e aqueles que executam ou são dirigidos, retirando destes últimos todo e qual quer poder sobre sua própria atividade!"¹⁰⁵

Assim, a ênfase posta em fatores como "maior racionalidade" e "superioridade técnica" na organização burocrática do trabalho apenas escamoteia o fato de que a divisão parcelar do trabalho retira do trabalhador o controle do produto do seu trabalho, para colocá-lo nas mãos de quem dirige, controla, coordena e planifica, em suma, de quem detém ou administra os meios de produção.¹⁰⁶

Na verdade não existe, exceto na ideologia da classe dominante, "divisão técnica" do trabalho: toda divisão "técnica", toda organização "técnica" do trabalho é a forma e a máscara de uma divisão e de

102. "Tal como a 'divisão do trabalho', a centralização é um fato de ordem natural; em todo organismo, animal ou social (sic), as sensações convergem para o cérebro ou direção e do cérebro ou direção partem as ordens que movimentam todas as partes do organismo." Henri FAYOL, op. cit., p. 48.

103. "A disciplina é tal como a fazem os chefes". Id., ibid., p. 37.

104. Maurício TRAGTENBERG, Burocracia e ideologia, p. 78.

105. Marilena de S. CHAUI, Ideologia e educação. In: Educação & Sociedade, nº 5, p. 28.

106. "A especialização de tarefas, sistema pelo qual cada operário domina uma parte insignificante do processo de produção, permite que apenas o capitalista controle o produto final". Fernando C. Prestes MOTTA, O que é burocracia, p. 37. "... a burocratização oferece a possibilidade ótima para a realização do princípio da divisão do trabalho na administração..." Max WEBER, Economía y sociedad, v. II, p. 731.

uma organização sociais (= de classe) do trabalho.¹⁰⁷

É importante observar que essa estratégia divisionista opera em vários níveis: além da divisão técnica e funcional entre os que decidem e os que executam (separação entre o trabalho intelectual e o trabalho manual), verifica-se a separação entre o trabalhador e os instrumentos e meios de produção, a separação entre os trabalhadores dentro do processo produtivo¹⁰⁸ e, finalmente, a separação do trabalhador de suas próprias atividades e tarefas, que são minuciosamente definidas pela "cúpula" da administração.¹⁰⁹

Tal estratégia, baseada na divisão do trabalho e na hierarquia, reflete a racionalidade específica do capitalismo; ¹¹⁰ de sua aplicação resulta a alienação do trabalhador.

De fato, pelas condições em que se realiza o trabalho, o produtor é impedido de se reconhecer no produto de seu trabalho, "porque as condições desse trabalho, suas finalidades reais e seu valor não dependem do próprio trabalhador, mas do proprietário das condições de trabalho."¹¹¹ Ademais, o produto do trabalho e a própria força produtiva resultante da cooperação, exigida pela divisão do trabalho, aparecem para os trabalhadores como "uma força estranha, situada fora deles, cuja origem e destino ignoram, que não podem mais dominar..."¹¹²

. . .

Numa dada organização, a separação entre os que decidem

107. Louis ALTHUSSER, Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado, p. 116.

108. "Trata-se da delimitação de territórios, para pessoas e departamentos, (...) cada um concentrando-se em sua tarefa, não se ocupando da do outro". Fernando C. Prestes MOTTA, O que é burocracia, p. 39.

109. "Está claro, então, na maioria dos casos, que um tipo de homem é necessário para planejar e outro tipo diferente para executar o trabalho." Frederick W. TAYLOR, op. cit., p. 50.

110. Fernando C. Preste MOTTA, O que é burocracia, p. 39.

111. Marilena de S. CHAUI, O que é ideologia, p. 55.

112. Karl MARX & Friedrich ENGELS, A ideologia alemã, p. 49.

e os que executam faz emergir o problema correlato da dominação pelo saber técnico, da legitimação do poder e da autoridade pelo conhecimento especializado. Coloca-se a questão da tecnocracia (e da tecnoburocracia¹¹³) e dos seus mitos: a "neutralidade" da técnica e do conhecimento científico em geral; a "imparcialidade" e "correção" das decisões fundamentadas por critérios de racionalidade técnica; a superioridade dos "especialistas".

A seguir, busca-se tecer algumas considerações sobre : a) aquele sistema organizacional "que, pelo uso da autoridade, objetiva a eficiência, condicionando fins racionalmente determinados pelo conhecimento especializado";¹¹⁴ b) aquele "sistema político no qual o poder é legítimo na medida em que suas origens sejam ou pretendam ser técnicas".¹¹⁵

Nesses sistemas políticos, "governar não é um problema político, é um problema técnico";¹¹⁶ nele, as decisões de qualquer natureza buscarão sempre a mesma fonte de legitimidade: a razão técnica. Todos os problemas podem ser reduzidos a problemas técnicos, e serão tecnicamente "resolvidos" segundo critérios racionais; os decisores convertem-se nos "engenheiros sociais do mundo moderno".¹¹⁷

Analogamente, nos referidos sistemas organizacionais a consecução das metas é condicionada à disciplina administrativa, à subordinação de todos às decisões de uma autoridade que se auto-legitima pela posse do saber técnico. Este saber pretende extrapolar o campo das meras competências profissionais e projeta-se sobre as relações de produção e mesmo sobre todas as formas de relacionamento social, através da construção de esquemas e "modelos" de aplicabilidade supostamente universal, que

113. "Tecnoburocracia será (...) um sistema político em que o poder estará situado nas mãos de técnicos burocráticos".
L. C. Bresser PEREIRA, Tecnoburocracia e contestação, p.104.

114. César A. RAMOS, Tecnocracia e escola. In: Educação & Sociedade, nº 5, p. 108.

115. L. C. Bresser PEREIRA, op. cit., p. 104.

116. Id., *ibid.*, p. 111.

117. Id., *ibid.*, p. 120.

procuram "equacionar" o real. A realidade é compartimentalizada e transformada "em fatos puros, submetidos ao exame 'neutro' da razão",¹¹⁸ e desvinculados da história.¹¹⁹

Sob o pretexto da complexidade do real, o tecnocrata impõe a sua competência e a sua lógica, e logo as extrapola do ní-vel técnico para o político, enquanto nega este último. A visão de mundo do tecnocrata é essencialmente unidimensional; a realidade dá-se a conhecer, se explica e se resolve mediante a aplicação de fórmulas ou esquemas técnicos. Não há contradições nem conflitos: há "disfunções" ou perturbações no funcionamento de um sistema (ou mecanismo) social que só o tecnocrata apreende e domina.

Desta maneira, a racionalidade tecnocrática procura afirmar-se como socialmente justa, na medida em que é imparcial, objetiva, isenta de equívocos, das paixões individuais e coletivas, dos vícios da demagogia, das "ilusões" democráticas e das ideologias.

A racionalidade tecnocrática decreta o fim das ideologias, no sentido de que uma vez instaurada a ordem tecnocrática ficam para sempre eliminadas as contradições que originavam tais ideologias e o estado de irracionalidade até então prevalente.

É precisamente aí que se revela o caráter ideológico da tecnocracia. O discurso tecnocrático, enquanto discurso ideológico, só relativamente é coerente. Sua função básica é a ocultação, que se viabiliza através de uma "lógica da lacuna e do silêncio".¹²⁰

118. César A. RAMOS, op. cit., p. 109.

119. "A ruptura entre o passado - acusado de todos os malefícios, e que deve para sempre ser exorcizado - e o presente, sob o jugo da razão instrumental, que dita o rumo certo planejando o futuro com segurança é produto típico da ideologia tecnocrática." Id., *ibid.*, p. 111.

120. Marilena de S. CHAUI, Ideologia e educação. In: Educação & Sociedade, nº5, p. 25.

Essas "lacunas" e "silêncios" relacionam-se com a sua abordagem da realidade social, que é reduzida a uma dimensão unívoca¹²¹ ao mesmo tempo que é manipulada, sendo controlada na medida em que é explicada.

A produção de modelos explicativos, que atuam como mediadores entre a teoria e o real (qualquer que seja o contexto desse real), omite o fato de que os modelos são seletivos,¹²² isto é, são artefatos que partem de hipóteses preferenciais, sem inserção em uma teoria histórica.

A função ideológica de ocultamento da tecnocracia reside também na "neutralidade" e objetividade postuladas pelos seus critérios de tomada de decisão. É no processo decisório que se revela com maior clareza a componente autoritária e anti-democrática da tecnocracia. A decisão tecnocrática tem como base única o conhecimento técnico detido pelo tecnocrata. Ela é considerada correta e justa na proporção em que corresponda a critérios de racionalidade técnica.

Na realidade a decisão possui um aspecto opcional e um aspecto informacional (...). Entretanto a mistura desses dois aspectos na realidade em nada justifica que eles sejam sustentados pelos mesmos homens, fornecedores simultaneamente das informações e dos valores.¹²³

Torna-se, portanto, necessário

distinguir o domínio dos conhecimentos, mesmo os concretos e técnicos, do domínio das decisões. Se, com efeito, geralmente é impossível ir contra os da

121. César A. RAMOS, op. cit., p. 108. "A lógica tecnocrática es camoteia a espessura do real e, por isso, tem a ilusão de controlá-lo." Dumerval T. MENDES, Desenvolvimento, tecnocracia e universidade. In: Revista de Cultura Vozes, v. LXIX, nº 6, p. 12.

122. Maurício TRAGTENBERG, Burocracia e ideologia, p. 218.

123. Michel LOBROT, A favor ou contra a autoridade, p. 54.

dos científicos sem correr riscos muito grandes, daí não se segue que tudo seja determinado por esses dados científicos. A escolha técnica é sempre sub^untendi^uda por uma opção fundada em 'valores' que de modo al^ugum pode ser reduzida a considerações científicas.¹²⁴

Sob a capa da "neutralidade" e da "imparcialidade" das decisões, a tecnocracia esconde a sua dominação e seu aspecto de "oligarquia dos técnicos"¹²⁵, visto que essas decisões são escolhas que a autoridade tecnocrática faz em lugar das pessoas "por um lado, porque não as consulta e, por outro, porque lhes tira o essencial de sua autonomia".¹²⁶

Ao fetichismo da "neutralidade" incorporam-se, na mitologia tecnocrática, os da ordem, da eficiência e da segurança.

Os conceitos de ordem e segurança, em que pese sua ambigüidade quando transpostos ao plano do social, são considerados pressupostos indispensáveis à eficiência, e geralmente opõem-se aos de liberdade e participação, vistos nesse contexto como sinônimos de desordem e ameaça ao equilíbrio do sistema.

A abordagem do conceito de eficiência efetua-se segundo uma "lógica da quantidade e dos meios"¹²⁷ (maximização dos resultados em relação aos meios). O critério de racionalidade para qualquer ação empreendida estará em sua eficiência econômica ou na sua utilidade face aos objetivos econômicos. Este fato atesta o caráter instrumental da tecnocracia, que reduz a razão técnica a uma "simples lógica de meios".¹²⁸

A noção de eficiência articulam-se as de desenvolvimento (compreendido exclusivamente em seus aspectos econômicos, de aumento da produção por habitante, de aumento da renda "per capita" etc.) e modernização.

124. Id., *ibid.*, p. 53.

125. L. C. Bresser PEREIRA, *op. cit.*, p. 102.

126. Michel LOBROT, A favor ou contra a autoridade, p. 53.

127. César A. RAMOS, *op. cit.*, p. 110.

128. Dumerval T. MENDES, *op. cit.*, p. 13.

A tecnocracia enfatiza a mudança e a modernização dos procedimentos e das estruturas organizacionais ou sociais, mas sempre sob o prisma do conservadorismo reformista.¹²⁹ Para ela, só a técnica é potencialmente revolucionária.

. . .

Resumindo, verifica-se que a burocracia (ou suas variantes tecnocráticas e tecnoburocráticas) elabora um discurso ideológico que oculta suas verdadeiras funções de dominação.

No sistema capitalista de produção ela reforça o processo de divisão do trabalho, e busca legitimá-lo pela ênfase posta na racionalidade formal dos procedimentos; no chamado bloco socialista ela também se apresenta como instância parasitária de exploração.¹³⁰

A partir de componentes ideológicos da burguesia e da pequena burguesia, a burocracia constrói um ideário que valoriza a hierarquia, a impessoalidade formal, a ordem, o segredo profissional, a disciplina, a eficiência quantitativa e a racionalidade.

Embora esteja presente em todos os sistemas modernos de produção, seu desenvolvimento histórico coincide - em sua forma mais acabada, isto é, racional - com a consolidação das formas "modernas" do capitalismo (monopolista), e sua dinâmica revela a lógica desse modo de produção.

129. L. C. Bresser PEREIRA, op. cit., p. 117.

130. "A burocracia (do Partido Comunista da URSS) participando da apropriação da mais-valia, participa do sistema de dominação". Maurício TRAGTENBERG, Burocracia e ideologia, p. 189-190.

Capítulo II. ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA: OS PROBLEMAS POLÍTICOS E AS SOLUÇÕES TÉCNICAS

1. Estruturação das universidades federais brasileiras: uma síntese retrospectiva

O surgimento das universidades federais no Brasil verifica-se a partir da década de 30, resultando, em sua quase totalidade, da aglutinação de escolas isoladas de ensino superior.

A legislação de 1931 previa que o ensino superior deveria estruturar-se, de preferência, no modelo de Universidade, podendo ainda ser ministrado em estabelecimentos isolados.¹ Esta recomendação tem sido mantida até a atual legislação.

A Constituição de 1946 estabelece como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Elabora-se então um anteprojeto de lei que, transformado em projeto, em 1948, constitui o fundamento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20/12/1961).

Essa lei praticamente não introduz modificações no caráter organizacional das universidades como conglomerados de escolas; a universidade é nela definida como "a reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior", podendo esse número ser reduzido pelo Conselho Federal de Educação - criado pela mesma Lei - em casos especiais.

Esse Conselho tem sob sua responsabilidade a orientação

1. Antonio C. XAVIER & Raulino TRAMONTINI, Perspectivas do ensino superior no sistema educacional brasileiro. 2º SIPI. A-
nais, p. 46.

da política educacional do país, e passará a ser "o órgão normativo por excelência das atividades de ensino do Ministério da Educação e Cultura".²

Também em 1961 é criada a Universidade de Brasília, cuja configuração difere bastante do modelo de universidade conglomerada então vigente e reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases; fundamentando-se nos princípios de unidade orgânica, flexibilidade e diferenciação, seu projeto inicial influenciou bastante a Reforma Universitária.

A atual estrutura administrativa e organizacional das universidades federais brasileiras tem como base a legislação da Reforma Universitária, que engloba um conjunto de leis e decretos-leis do governo federal e de resoluções e pareceres do Conselho Federal de Educação. Desse conjunto, os elementos fundamentais são os Decretos-Leis nº 53, de 18/11/1966, nº 252, de 28/02/1967, nº 464, de 11/02/1969 e a Lei nº 5.540, de ... 28/11/1968.

Nos itens seguintes, será analisado mais detidamente o modelo de organização e administração proposto pela Reforma Universitária. Adianta-se aqui que tal modelo engloba as seguintes características organizacionais básicas (Art. 11 da Lei 5.540):

- unidade de patrimônio e administração;
- estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
- unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
- racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;
- universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão

2. Antonio G. RUAS, O ensino superior no Brasil e sua estrutura. In: Educação brasileira contemporânea, p. 131.

de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais;

- flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa.

A administração superior é exercida pela Reitoria, que responde pelo executivo na universidade, e pelos seguintes órgãos colegiados de decisão:

- um órgão central de coordenação do ensino e da pesquisa;
- um Conselho de Curadores (nas autarquias especiais);
- o Conselho Universitário.

Cabem aqui alguns comentários preliminares quanto ao problema da ingerência do Estado na definição da política administrativa da educação superior brasileira, o que leva à questão da autonomia universitária.

A orientação impressa à Reforma quando de sua concepção, os princípios e recomendações explicitados nos estudos diagnósticos e relatórios que lhe serviram de parâmetros

favorecem a persistência ou, por vezes (o que é mais freqüente), o fortalecimento de tendências tecnocráticas, incentivando um tipo de burocratização que gravita em torno do poder central, da União e de seus órgãos ministeriais ou especiais, que operam ou irão operar na esfera da educação e da cultura, da fazenda, do planejamento, etc."³

Simultaneamente, as atribuições do Conselho Federal de Educação são ampliadas; os documentos da Reforma propugnam a criação de novos vínculos de controle e subordinação das univer

3. Florestan FERNANDES, Universidade brasileira: reforma ou revolução?, p. 230-231.

sidades a partir do poder central, ou o fortalecimento dos antigos.

É esclarecedor observar que, como um reflexo da redefinição dos vínculos de subordinação da universidade, o conceito de autonomia passa a ser bastante mais explicitado - às vezes de forma contraditória - nos estatutos das universidades federais; busca-se fixar claramente os limites e a natureza dessa autonomia.

A título de ilustração, transcrevem-se a seguir alguns trechos dos Estatutos de 1965 e 1968 da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (isto é, dos Estatutos adaptados, respectivamente, à Lei de Diretrizes e Bases e aos Decretos-Leis introdutores da Reforma) que tratam da autonomia universitária.

O Estatuto de 1965, adaptado à LDB, reza em seu Artigo 1º:

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (...) é uma instituição de Ensino Superior, dotada de autonomia administrativa, didática e disciplinar, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura.

O Estatuto de 1968, adaptado aos já citados Decretos - Leis nº 53/66 e nº 252/67, é bastante mais prolixo em sua preocupação conceitual: a autonomia é aí definida em cinco artigos e quatorze incisos, que detalham os conceitos de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar. Curiosamente, esta enumeração exaustiva e minuciosa quanto à abrangência da autonomia universitária apenas realça a verdadeira natureza dos seus limites. Sob este aspecto, o inciso II do Art. 3º é bastante elucidativo:

A autonomia administrativa consiste em (...) indicar, em lista tríplice, os nomes para Reitor e, nos casos previstos em lei, para Diretor das unidades universitárias, para escolha e nomeação pelo Presidente da República.

Poder-se-ia acrescentar exemplos semelhantes a partir

dos textos legais da Reforma Universitária. Contudo, a plena apreensão do seu significado - ou o da própria Reforma - permanecerá problemática enquanto não se procure compreender as causas sociais e as determinações históricas do movimento reformista; mesmo porque as incoerências, ambigüidades e contradições acumulam-se naqueles textos; como já foi mencionado na introdução deste trabalho, tais documentos parecem ter sido elaborados numa linguagem cifrada, cujas chaves de decodificação devem ser buscadas no contexto histórico-social em que eles foram produzidos. Esquecer ou subestimar esses dados da realidade é ficar à mercê de uma visão ingênua e acrítica, segundo a qual, nas palavras de Saviani, a legislação seria

dotada da virtude intrínseca de operar positiva ou negativamente sobre a organização escolar (...) positiva ou negativamente porque, dependendo das condições imediatas ou dos pressupostos a partir dos quais se aborda a legislação, ela pode ser considerada como uma panacéia, alimentando uma visão ufanista, ou como o "bode expiatório" sobre o qual recaem as culpas pelas deficiências da organização escolar.⁴

Assim, torna-se indispensável transcender a letra da lei: "é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto: é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas."⁵

No item seguinte procurar-se-á efetuar este enquadramento da Reforma Universitária em seu espaço social e em seu momento histórico, como requisito prévio à análise crítica dos projetos e textos legais, segundo o referencial teórico desenvolvido no Capítulo I.

4. Dermeval SAVIANI, Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71. In: Educação brasileira contemporânea, p. 193.

5. Id., ibid., p. 175.

2. A Reforma e a contingência

2.1. Os antecedentes da Reforma Universitária

O período da história brasileira imediatamente anterior a 1964 caracteriza-se "por um equilíbrio mais ou menos estável entre o modelo político getuliano, de tendências populistas, e o modelo de expansão da indústria".⁶

Nesse "Estado populista-desenvolvimentista",⁷ a penetração do capital internacional - iniciada no Governo Vargas e intensificada no Governo Kubitschek - vem pôr em cheque o precário equilíbrio, fazendo aflorar o que havia de inconciliável entre o modelo político e o modelo econômico. A incompatibilidade entre a política de massas e a internacionalização da economia brasileira provoca, no Governo Goulart, uma "radicalização de posições de direita e esquerda"⁸ e gera um impasse que se resolve no movimento militar de 1964.

A ruptura política ocorre para que se tenha assegurada a preservação da ordem sócio-econômica, "uma vez que a persistência dos grupos que então controlavam o poder político formal tendia a uma ruptura no plano sócio-econômico".⁹ É, portanto, em função da continuidade da expansão econômica que se verifica a redefinição e reestruturação da instância política segundo uma estratégia que se expressa, entre outras, por medidas de reforço do executivo, de centralização e modernização da administração pública, de alijamento da participação nas decisões de amplos segmentos da sociedade e de eliminação de dissidências; em suma, por um conjunto de medidas de efeito geral altamente

6. Otaíza de O. ROMANELLI, História da educação no Brasil: ... 1930/1973, p. 193.

7. Bárbara FREITAG, Escola, Estado e sociedade, p. 55.

8. Otaíza de O. ROMANELLI, op. cit., p. 193.

9. Dermeval SAVIANI, op. cit., p. 184.

burocratizante.

No plano econômico, introduzem-se ajustes nas formas de produção e consumo, acentuando-se a "aristocratização dos padrões de consumo"¹⁰ e a intensificação das exportações. Através da concentração de renda, cria-se uma restrita faixa de consumidores de elevado poder aquisitivo, capaz de absorver a produção de uma gama de bens de consumo que inclui supérfluos de alto grau de sofisticação. Esta "modernização dos hábitos de consumo das classes altas e médias altas",¹¹ que "obedecem aos padrões do mercado internacional",¹² exige uma centralização de investimentos em setores nem sempre prioritários para a totalidade da sociedade.

Nesse contexto, é evidente a inevitabilidade de uma revisão do papel da escola - e, particularmente, da educação superior - no sentido de adaptá-la aos novos padrões de desenvolvimento em fase de instauração e de redefinir a sua função social de acordo com o "modelo econômico". Observa-se, no entanto, que só a partir de 1968 o governo empreende de forma sistemática as mudanças do sistema de ensino superior, já agora sob a intensa pressão de diversas camadas da sociedade, num quadro de crises e insatisfações que tornava absolutamente inadiável u ma tomada de posição.

O epicentro da crise, naquele momento, localizava-se na aceleração da demanda de ensino superior com as suas implicações imediatas de insuficiência de vagas, agravadas pelo chamado "problema dos excedentes".¹³

Basicamente, o crescente interesse pelo ingresso na universidade parece ter correspondido a dois fatores: em primeiro

10. Bárbara FREITAG, op. cit., p. 73.

11. Otaíza de O. ROMANELLI, op. cit., p. 196.

12. Bárbara FREITAG, op. cit., p. 74.

13. "A corrida ao ensino superior no período 1964/68 fez crescer a demanda de 120%, enquanto as vagas no mesmo período aumentaram em 56% (...) O fenômeno dos excedentes adquiriu contornos explosivos, pois de 1964 a 1968 cresceram de ... 212%". Antonio C. XAVIER & Raulino TRAMONTINI, op. cit., p. 43.

lugar, à expansão da indústria, a partir do final dos anos 50, com toda a gama de oportunidades de trabalho qualificado que isto representa. O processo de industrialização amplia as oportunidades de trabalho especializado direta ou indiretamente, em obras de infraestrutura, comunicação, transporte, energia, no setor de serviços, no aparato burocrático-administrativo etc. A implantação das multinacionais, o fortalecimento das empresas estatais e dos órgãos de administração, planejamento, controle e coordenação, tudo isto resultou no delineamento de novas frentes no mercado de trabalho a solicitar profissionais de nível superior.

O reordenamento da economia efetuado a partir de 1964, se não engendrou, pelo menos acentuou uma outra fonte de pressão à ampliação das vagas na universidade: o gradual esgotamento dos mecanismos tradicionais de ascensão social da classe média. A nova realidade econômica, com suas características fundamentalmente concentradoras de renda, propriedade, capital e mercado levou à falência todo um setor de pequenas empresas e artesanatos, desviando as expectativas de ascensão de um largo segmento das classes médias para as hierarquias ocupacionais das empresas multinacionais e nacionais (privadas e estatais) e do seu quadro burocrático, este levado à hipertrofia pelas sempre maiores exigências de controle.

Ora, como já se mencionou no primeiro capítulo deste estudo, o diploma é condição "sine qua non" de introdução ao universo fechado da burocracia; assim sendo, compreende-se que a bandeira da democratização do acesso à universidade fosse encampada com tanta ênfase pela classe média, que projetava na carreira universitária o "mito da passarela" de que fala Poulantzas.¹⁴

14. "Temerosa de cair na proletarização, seduzida por ascender à burguesia, a nova pequena-burguesia aspira com frequência à 'promoção', à 'carreira', à 'ascensão social', em suma, a se tornar burguesia (...) pela passagem 'individual', rumo ao alto, dos 'melhores' e dos 'mais capazes': (...) isso se concentra em particular no aparelho escolar (...) como escala de passagem e corredor de circulação para a promoção e ascensão dos 'melhores' ..." Nicos POULANTZAS, As classes sociais no capitalismo de hoje, p. 318.

É necessário perceber-se, no entanto, que a luta pelo aumento de vagas inseria-se num projeto maior de reforma de todo o sistema educacional de nível superior. Desde as décadas anteriores vinha sendo veiculado, principalmente pelos estudantes, alguns educadores e intelectuais, um pensamento pró-reforma das estruturas do ensino superior nacional.

As coisas caminharam tão depressa, durante as décadas de 40 e 50, que a reforma universitária passou a ser uma reivindicação geral dos quadros universitários jovens e logo caiu, graças à colaboração destes com os estudantes, no âmbito das "reformas de base" ou das "reformas de estrutura" ...¹⁵

A princípio, a proposta estudantil quanto à reforma universitária era a de "uma tarefa puramente interna e imanente à reconstrução espontânea da universidade brasileira."¹⁶ Todavia, a resistência encontrada à questão dentro e fora da universidade levou a uma radicalização das exigências e das propostas de abordagem do problema. "Descobrimo que seria impossível 'mudar a universidade' sem 'transformar a sociedade', eles (os estudantes) deram novo ímpeto às correntes reformistas e empalmaram seu controle ideológico".¹⁷

A inexistência de canais institucionalizados de participação cultural e política dos jovens, a ilegalidade das organizações de representação estudantil (a União Nacional dos Estudantes fora proibida pela Lei nº 4.464/64, conhecida como Lei Suplicy de Lacerda), a veemência da reação conservadora, todos estes fatores contribuíram para uma exacerbação de ânimos que fatalmente conduziria a um deslocamento de objetivos. A contestação das "estruturas universitárias arcaicas" era agora encampada pela contestação mais ampla da ordem social e da estrutura de poder.

15. Florestan FERNANDES, op. cit., p. 154.

16. Id., ibid., p. 154.

17. Id., ibid., p. 154.

Enquanto se confiou na "racionalidade burguesa", su punha-se que a reconstrução da universidade dependia de soluções técnicas. Depois que se constatou que a racionalidade em questão se definia em um plano muito estreito e que ela, sob a obsessão do monopólio do poder, avaliava e selecionava politicamente as soluções técnicas, a reconstrução da universidade redefiniu-se como um problema político. Uniram se os dois polos: a reforma universitária equacionava-se como uma reforma da sociedade.¹⁸

Da parte do poder central, permanecia a intenção de não ceder terreno no plano político, o que significa que as "soluções técnicas" seriam permitidas ou toleradas com a condição de serem politicamente "neutras" (isto é, política e ideologicamente compatíveis com o sistema), ou, em caso contrário, se houvesse meios de neutralizar os seus efeitos políticos negativos para a estrutura de poder.

Entretanto, em suas tentativas de se opor às propostas reformistas, o poder político via-se inelutavelmente envolvido com a questão e "acabava tendo de avançar na direção da reforma universitária",¹⁹ mesmo porque não empreendê-la implicaria em correr os riscos do descrédito e do recrudescimento da agitação social que já se avultava nos grandes centros urbanos do país.

De sua parte, os segmentos defensores da reforma incorriam, por motivos opostos, em equívocos semelhantes. Uns, ao fetichizar as soluções técnicas, elevando-as à categoria de "panacéia universal", esqueciam-se das composições e coalisões políticas indispensáveis à sua efetivação. Outros, ao enfatizar a importância do elemento político como única via de acesso às transformações, negligenciavam as possibilidades institucionais existentes de mudança de ordem técnica e omitiam o problema de como viabilizar na prática os esquemas propostos, deixando ao

18. Id., *ibid.*, p. 164.

19. Id., *ibid.*, p. 167.

Poder a oportunidade da iniciativa, tanto "técnica" como "política".

Este último, mostrando-se hábil, aproveitou o momento político para introduzir, à sua maneira e conforme os seus interesses, a Reforma Universitária: com ela, ao mesmo tempo que esvaziou os focos de insatisfação e eliminou as causas da crise - pelo menos a curto prazo - tratou de adequar o sistema de educação superior às determinações do modelo econômico e à correspondente noção de desenvolvimento.

2.2. A reforma outorgada

Embora a Lei da Reforma Universitária date de 1968, o processo reformista iniciou-se, concretamente, com os Decretos-Leis nº 53/66 e nº 252/67. Todo o esforço empreendido posteriormente pelos grupos de trabalho que se dedicaram àquele processo limitaram-se, em seus resultados, a endossar e a consolidar, na citada Lei, "a reforma no papel do Governo Castelo Branco, implementando-a com instrumentos legais e dotando-a de recursos materiais ..."²⁰

Na medida em que a Reforma, de uma certa maneira, já havia sido feita através dos referidos decretos, o grupo de trabalho que apresentou o anteprojeto de lei manteve-se restrito à proposição de novas normas gerais, segundo a

concepção conservadora de que se pode transformar a universidade por meios burocráticos, convertendo-a numa reforma jurídica difusa, e mantendo-a presa à tutela sufocante de outros poderes, que lhe são externos e, com freqüência, mais ou menos adversos.²¹

20. Id., *ibid.*, p. 203.

21. Id., *ibid.*, p. 221.

Vale transcrever um depoimento que dá a medida exata do trabalho efetuado quando da concepção e implantação da Reforma Universitária:

eu próprio, que participei intensamente do chamado processo de reforma da universidade, desde a sua fase inicial de ensaios de formulação, na altura de 1965 (...) nem estou certo (...) da extensão em que essa reforma trouxe um aperfeiçoamento do sistema universitário; (...) o que fizemos foi, no plano puro de uma cibernética administrativa, introduzir melhorias conceituais e técnicas nos processos de controle e uso de infraestrutura das instituições ditas reformadas. E, em seguida, passamos a coletar dados que nos demonstraram um suposto aumento de eficácia. Por trás dos indicadores de acréscimos quantitativos de desempenho, ficamos confusos, permanentemente, sobre as vantagens que esses indicadores deveriam estar revelando.²²

A gênese da Reforma deve, portanto, ser localizada muito antes de 1968. A rigor, é preciso mesmo empreender-se uma regressão cronológica ligeiramente maior que a sugerida no depoimento acima, e iniciar-se o estudo dos fatos a partir de 1964, com a assinatura dos Acordos MEC-USAID. Esses acordos, firmados entre o Ministério da Educação e Cultura e a Agency for International Development, tinham por objetivo a prestação de assistência técnica e cooperação financeira da AID para a reorganização do sistema educacional brasileiro.

Embora "os textos dos acordos não se constituíam em planos explícitos de remodelação do ensino, eles estabeleceram, no entanto, uma forma de cooperação estrangeira que resultaram nessa explicitação",²³ permanecendo os limites da cooperação bas-

22. Welber da S. BRAGA, Conceito institucional de planejamento para o sistema universitário. 1º SIPI. Anais, p. 21.

23. Otaíza de O. ROMANELLI, op. cit., p. 215. "E foi tal a intervenção americana em nosso sistema universitário naquela

tante discutíveis, pelo fato de não terem sido divulgadas as recomendações da comissão responsável pela execução dos Acordos (composta por cinco norte-americanos e dois brasileiros).

No final de 1967, pressionado pela movimentação estudantil, o governo federal nomeou uma comissão, presidida pelo General Carlos de Meira Matos, para "emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações (...) estudantis e propor medidas que possibilitem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil".²⁴

As conclusões desse grupo, expressas em relatório, parecem ter coincidido em alguns pontos²⁵ com as linhas dos Acordos MEC-USAID; o mesmo teria acontecido com o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. Este último documento resultou do esforço desenvolvido pela comissão formada por decreto federal em 1968 para "estudar a forma da universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país".²⁶

Na introdução do seu relatório conclusivo, o Grupo de Trabalho expõe as suas posições:

Não se trata, pois, de formular um diagnóstico da presente crise universitária, nem mesmo de traçar os delineamentos de uma reforma e sim propor um repertório de soluções realistas e medidas operacionais que permitam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhe maior efi-

época que um dos técnicos da AID, Rudolph Atcon, chegou a propor, em 1966, 'as linhas gerais de reformulação da universidade brasileira'." Paulo de Tarso SANTOS, A educação e seu "pior momento". Folha de São Paulo, 18/10/1980, p. 3.

24. Decreto Federal nº 62.024, de 29/12/1967, apud Relatório Meira Matos. In: Revista Paz e Terra, nº9, p. 202.
25. Cf. Otaíza de O. ROMANELLI, op. cit., p. 215 e seguintes.
26. Apud Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. In: Revista Paz e Terra, nº 9, p. 243.

ciência e produtividade.²⁷

Em suma, o grupo responsável pela Reforma Universitária partia do pressuposto de que não ia propor nenhuma reforma...

No próximo item serão examinados esses documentos encaminhadores da Reforma, bem como alguns aspectos da legislação reformista, segundo os parâmetros de análise estabelecidos na introdução deste trabalho. Recapitulando, buscar-se-á, a partir do esquema tipológico desenvolvido por Max Weber, levantar indícios de burocratização no modelo de administração universitária proposto pela Reforma, recorrendo-se a um apoio teórico suplementar sempre que, pelos motivos anteriormente expostos, os textos a analisar apresentem dubiedades e aparentes incoerências.

Como foi visto quando da análise de seus antecedentes, a Reforma Universitária emergiu em meio a contradições histórico-sociais, resolvidas através de uma ruptura política. Compreender esse processo é condição prévia para a captação do sentido dos textos que veiculam a filosofia, a ideologia e a doutrina reformistas. A referência permanente àquele contexto ajuda a esclarecer o que tais documentos possam conter de ambigüidades, permitindo o avanço na percepção de suas intenções não manifestas e fornecendo elementos úteis para o confronto destas com as propostas explicitadas no texto.

Antes, porém, de se procurar localizar os elementos burocratizantes nos textos da Reforma, constata-se a necessidade de fazer ver a existência de idêntico problema em seu próprio contexto; mais precisamente, na maneira como o processo reformista foi conduzido. Pode-se verificar que aí estão presentes algumas das características básicas da dinâmica burocrática.

Com efeito, a Reforma Universitária não foi um processo institucional de mudança encaminhado com a participação dos diversos segmentos diretamente interessados, ou dos que podiam dar

27. Id., *ibid.*, p. 243.

a sua contribuição, mesmo de fora da universidade; esta, aliás, durante toda a evolução dos acontecimentos foi mero paciente, e não agente de mudança. Inexistiu qualquer articulação política entre o poder central e as diversas facções e interesses sociais que resultasse em uma proposta comum de reconstrução do sistema de educação superior. Pelo contrário, o processo que parece ter se iniciado com os Acordos MEC-USAID num clima de ocultação da informação e de "segredo profissional" característico da burocracia, prosseguiu com a "constituição outorgada da vida universitária brasileira"²⁸ (os decretos do Governo Castelo Branco), para, a partir daí, desenvolver-se no interior de uma comissão técnica fechada, nomeada pelo poder central através de decreto que lhe fixava os estritos limites de competência e responsabilidade, prazo²⁹ e âmbito da tarefa a realizar.

Ao fim dos trabalhos foram apresentados sugestões e o anteprojeto de lei. "Não houve discussões e debates em público, e a imprensa e os meios de comunicação de massa só serviram para divulgar os resultados".³⁰

Desta forma de abordagem de toda uma problemática política concentrada em torno dos destinos - e da própria identidade - da instituição universitária brasileira não resultou mais do que um "repertório de medidas operacionais" de ordem técnica.

O que, apesar de tudo, não exclui a constatação de que a Reforma Universitária foi um ato político.

28. Florestan FERNANDES, op. cit., p. 224.

29. Vale observar que o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, composto por 10 pessoas, teve um prazo de trinta dias para concluir suas tarefas.

30. Bárbara FREITAG, op. cit., p. 85-86. "O governo burocrático é, por sua própria tendência, um governo que exclui a publicidade. A burocracia oculta na medida do possível seu saber e sua atividade frente à crítica." Max WEBER, Economía y sociedad, v. II, p. 744. "Toda dominação que pretenda a continuidade é, até certo ponto, uma dominação secreta." Id., ibid., v. II, p. 704.

3. Reforma Universitária e burocracia

Neste item será feita uma análise de alguns documentos relacionados à Reforma Universitária, com base no referencial teórico desenvolvido no Capítulo I. Como já foi mencionado, o objetivo da análise será o levantamento de indicadores de burocratização na estrutura administrativa proposta pela Reforma às universidades federais.

3.1. Fase de estudo conceitual do modelo (definição da política da Reforma Universitária).

A) Relatório Meira Matos

O Decreto nº 60.024, de 29/12/1967, institui uma Comissão Especial com a finalidade de:

- a) emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, tese (sic) e sugestões referentes às atividades estudantis;
- b) planejar e propor medidas que possibilitem melhor aplicação das diretrizes governamentais, no setor estudantil;
- c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do ministro de Estado."

As mencionadas diretrizes governamentais estavam fixadas no Programa Estratégico para a área de educação, elaborado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. A ênfase do Programa residia na "função instrumental da educação",³¹ na "projeção da Educação como o instrumento de maior alcance para a consecução dos objetivos econômicos e sociais da Política de

31. Relatório Meira Matos. In: Revista Paz e Terra, nº 9, p. 210.

Desenvolvimento",³² e em seu sentido de "objetividade prática".

Desdobra-se, esse conceito pragmático, em várias conotações instrumentais - instrumento de aceleração do desenvolvimento, instrumento de progresso social e instrumento de expansão de oportunidades - tudo convergindo para a finalidade de vincular a educação aos imperativos do progresso técnico, econômico e social do país.³³

Os resultados do trabalho da Comissão foram apresentados no Relatório de 28/05/1968.

O Relatório Meira Matos é composto de duas partes. Na primeira, são propostas medidas a curto prazo - algumas delas relativas ao ensino privado - para se controlar a crise estudantil. Na segunda, da qual se fará um exame a seguir, desenvolve-se uma análise mais aprofundada dos "pontos críticos do sistema educacional"³⁴ que atuam "a um só tempo como fator psicológico de descrença e fator de obstrução mecânica (sic) ao desencadeamento de uma política educacional realista e dinâmica",³⁵ emperando "o funcionamento da máquina educacional brasileira".³⁶ Acompanham essa análise algumas propostas de mudança.

O primeiro dos "pontos críticos" apontados é a inadequabilidade estrutural do MEC. A crítica em si é bastante pertinente e lúcida; no entanto, a proposta de reestruturação vem fundamentada em argumentos, no mínimo, controvertidos:

É condição fundamental para o bom funcionamento de qualquer empresa a existência de uma estrutura adequada a sua finalidade. A estrutura empresarial deve oferecer uma organicidade lógica, criando escalões sucessivos de direção técnica e de administra-

32. Id., *ibid.*, p. 210.

33. Id., *ibid.*, p. 210.

34. Id., *ibid.*, p. 209.

35. Id., *ibid.*, p. 210.

36. Id., *ibid.*, p. 210

ção, tudo no sentido de assegurar a fluência natural das ordens e diretrizes, a sua apreciação por setores especializados, a intercomunicação entre esses setores, a coordenação administrativa e técnica e o fácil trânsito vertical de cima para baixo e de baixo para cima.³⁷

É evidente aqui a presença da concepção taylorista, de uma mentalidade empresarial baseada na hierarquia, na especialização e na centralização; o argumento da racionalidade formal e "natural" se faz acompanhar de alguns elementos do pensamento tecnocrático:

somente uma estrutura racional e equilibrada, sem estrangulamentos nem evasões, pode assegurar a dinâmica do fluxo administrativo nos sentidos horizontal e vertical, justificando as mais modernas teorias da técnica organizacional (...). Por outro lado, um dos princípios básicos da boa administração, que deve estar esquematizado na organização das empresas, sejam de serviço público sejam privadas, é o requisito de que "a estrutura do sistema deve conter o menor número possível de níveis de chefia, e forme a cadeia de comando mais curta possível" (The Practice of Management, de Peter D. Drucker).³⁸

Advoga-se, assim, a transposição pura e simples dos princípios da administração de empresas, numa orientação que será por vezes estendida ao próprio sistema educacional. Segundo esta ótica, a eficácia de qualquer ato administrativo advirá somente da adoção de uma organização de moldes empresariais, não importando a natureza do objeto da administração; enfatiza-se a importância da "técnica organizacional", escamoteando as suas implicações políticas.

37. Id., *ibid.*, p. 211.

38. Id., *ibid.*, p. 211-212.

O "ponto crítico" apontado a seguir, no Relatório, é a crise de autoridade do sistema educacional. A crítica incide sobre a Lei de Diretrizes e Bases pela excessiva soma de poderes por ela conferida ao Conselho Federal de Educação.

Em outro contexto, essa observação seria muito oportuna, uma vez que dela deveria decorrer a constatação de que um tal acúmulo de poderes prejudica a autonomia universitária. No entanto, o Relatório expressa um ponto de vista bem diferente: a "ampla autonomia administrativa e disciplinar concedida às universidades pela Lei de Diretrizes e Bases"³⁹ é apontada como causa da "crise de autoridade"⁴⁰ nessas instituições.

A formação de listas tríplexes para escolha dos reitores, elaborada pelos Colegiados Superiores das universidades é também criticada:

com efeito, pelo sistema da atual legislação, reitores e diretores de escolas dividem os seus deveres e responsabilidades, respectivamente, com os Conselhos Universitários e as Congregações, órgãos que, inegavelmente, podem exercer pressão sobre os ditos reitores e diretores, os quais só podem ser nomeados após incluídos na lista tríplex elaborada pelos mesmos colegiados. Parece evidente que dependendo do voto dos diretores de escolas ou dos professores colegas de congregação, o reitor e o diretor, respectivamente, hão de assumir compromissos que os impedem de exercer com inteira isenção as suas altas funções. Por outro lado, várias de suas decisões administrativas e disciplinares dependem das aprovações dos respectivos Conselhos ou Congregações.⁴¹

39. Id., *ibid.*, p. 214-215.

40. Id., *ibid.*, p. 214.

41. Id., *ibid.*, p. 215.

Assim, recomenda-se que os reitores sejam nomeados diretamente pelo Presidente da República, "independentemente da indicação das respectivas universidades ou congregações".⁴²

Observa-se, portanto, que, enquanto o Relatório enfatiza em suas Considerações Gerais a necessidade de se formar na universidade "uma lúcida e esclarecida mentalidade democrática",⁴³ nega-se aqui o próprio processo democrático de governo da instituição. Postula-se uma "neutralidade" da ação administrativa que nega o fator político. Ao invés de se propor uma maior autonomia interna (isto é, participação dos professores, alunos e funcionários) para fazer frente aos interesses de grupos e aos problemas políticos relacionados ao processo sucessório nas universidades, advoga-se a eliminação de sua autonomia externa.

Para se compreender melhor estas colocações, é preciso relacioná-las às passagens do Relatório dedicadas ao "conceito equívoco e injustificável do que seja liberdade de cátedra".⁴⁴ Esse item parece, a primeira vista, confuso e contraditório. Inicialmente, há uma referência ao que seriam os antecedentes do problema: a "luta travada nas Escolas pelo livre pensamento",⁴⁵ no tempo em que a Universidade "era um instrumento do sistema reinante";⁴⁶ pode-se então inferir daí a conclusão lógica de que a Universidade não desempenharia mais esse papel instrumental. Isto é um dado positivo? Ou não?

A continuação do discurso confunde ainda mais. São invocados prejuízos à democracia e à moralidade (sic) pelo excesso de liberdade de cátedra; adverte-se:

a liberdade de cátedra constitui subjetivamente o direito e objetivamente a função de ensinar fora e acima das doutrinas não aceitas pelo mestre, porém pré-

42. Id., *ibid.*, p. 215.

43. Id., *ibid.*, p. 210.

44. Id., *ibid.*, p. 219.

45. Id., *ibid.*, p. 220.

46. Id., *ibid.*, p. 220.

via, honrada e claramente expostas no programa de au las reputado idôneo e portanto obrigatório pelos colegiados respectivos ...⁴⁷

O que, em outros termos, configura aquela desconfortável situação na qual o que não é proibido é compulsório.

O problema, portanto, parece residir no fator doutrinário, já que se recomenda a aplicação de dispositivos legais de sanção para punir os abusos decorrentes das "pregações em aulas antidemocráticas e contra a moral".⁴⁸ O item conclui com a recomendação de "fortalecer-se o princípio de autoridade no sistema educacional".⁴⁹

Estão aqui presentes algumas das características básicas do discurso burocrático: a ênfase na autoridade, na hierarquia, na "rigorosa disciplina e vigilância administrativa" de que trata Weber.⁵⁰

O Relatório critica a forma lenta e desordenada de implantação dos Decretos-Leis 53/66 e 252/67, que iniciaram o processo da Reforma Universitária, propondo medidas "visando a anulação dos dois fatores de improdutividade existentes na maioria das escolas: o professor ocioso e o aluno ocioso".⁵¹

Tendo em vista "o imperativo de adaptar os cursos e currículos às imposições do desenvolvimento nacional",⁵² propõe-se, a curto prazo, medidas de racionalização tais como aumento do ritmo de trabalho e melhor aproveitamento dos recursos materiais e do espaço físico existentes. A longo prazo, recomenda-se a implantação da nova Universidade Brasileira "voltada para o futuro da tecnologia e da ciência"⁵³ (nesta ordem, no texto).

47. Id., *ibid.*, p. 220.

48. Id., *ibid.*, p. 221..

49. Id., *ibid.*, p. 221.

50. Max WEBER, Economía y sociedad, v. I, p. 176.

51. Relatório Meira Matos. In: Revista Paz e Terra., nº 9, p. 227.

52. Id., *ibid.*, p. 224.

53. Id., *ibid.*, p. 227.

As medidas a curto prazo devem ser orientadas no sentido de "dar à máquina de educação existente para o ensino superior um ritmo de trabalho muito mais veloz, eliminando a sua ociosidade operativa ..."⁵⁴ Para esta forma muitíssimo especial de abordagem do problema educacional podem ser transpostas as palavras de Weber, ao tratar das exigências de rapidez e precisão impostas à administração pela economia capitalista: "o ótimo neste sentido consegue-se com uma burocratização rigorosa"⁵⁵ e é neste sentido que parece apontar o Relatório, em suas proposições de aceleração do funcionamento da chamada "máquina de educação".

As passagens dedicadas ao problema estudantil são, naturalmente, as mais controversas, o que se explica, como já foi mencionado, pelo contexto histórico em que se elaborou o Relatório. Entretanto, na presente análise serão considerados apenas aqueles aspectos que indicam o grau de burocratismo presente na abordagem da questão.

Enfatizando mais uma vez "a falta de autoridade no sistema educacional, desaparelhado de órgãos disciplinadores ou de fiscalização",⁵⁶ o Relatório propõe, para o corpo discente, medidas tais como:

- formação de lideranças estudantis democráticas, para a conquista dos órgãos de representação de classe, com o apoio financeiro de "confederações e federações patronais";⁵⁷
- criação para o estudante de uma "mensagem cheia de conteúdo ideológico e prático, voltado para o desenvolvimento nacional, para o aperfeiçoamento do sistema escolar, para o lançamento do Brasil na corrida científica e tecnológica".⁵⁸

54. Id., *ibid.*, p. 228.

55. Max WEBER, Economía y sociedad, v. II, p. 731.

56. Relatório Meira Matos. In: Revista Paz e Terra, nº 9, p. 229.

57. Id., *ibid.*, p. 231.

58. Id., *ibid.*, p. 230.

Destas recomendações ressalta a intenção de inculcar no estudante uma ideologia que facilite a sua inserção no sistema produtivo. O sistema educacional superior é visto como uma engrenagem no maquinário tecnológico-industrial, e como tal deve estar subordinado aos interesses do processo de produção, segundo a orientação do modelo de desenvolvimento adotado.

A necessidade de controle estende-se também aos recursos financeiros: faz-se necessária uma maior fiscalização na aplicação das verbas públicas no setor educacional, o que inclui medidas de "inspeções frequentes às unidades escolares"⁵⁹ e "produção de relatórios periódicos";⁶⁰ propõe-se, muito oportunamente, a busca de novas fontes de financiamento para a educação.

O Relatório conclui afirmando a necessidade de um ensino moderno, que responda aos anseios da juventude, à sua "sede de progresso"⁶¹ e ao seu desejo de beneficiar-se dos últimos avanços da tecnologia e da ciência, diante de um mundo que

tornou-se por demais pequeno, reduzido pela habilidade e pela inteligência do Homo Sapiens (...) Profundas transformações se operam no domínio da ciência e tecnologia instrumentando o homem com recursos novos, nunca antes imaginados, para superar problemas e obstáculos.⁶²

Ao mesmo tempo, ressalta-se a urgência de "uma solução brasileira baseada na combinação dos princípios de autoridade, responsabilidade e liberdade".⁶³

Percebe-se aqui, mais do que em qualquer outra parte do Relatório, os seus traços ideológicos básicos: a ênfase posta,

59. Id., *ibid.*, p. 237.

60. Id., *ibid.*, p. 237.

61. Id., *ibid.*, p. 239.

62. Id., *ibid.*, p. 239.

63. Id., *ibid.*, p. 241.

por um lado, na modernização, no progresso, na "revolução técnico-científica",⁶⁴ e, por outro lado, na afirmação da autoridade em primeiro lugar.

Em sua análise do Relatório Meira Matos, Otaíza Romanelli aponta uma

duplicidade de influências ideológicas (que) objetivava-se na presença alternante, ora da mentalidade empresarial que orienta toda a implantação do modelo econômico então vigente, ora da estrutura de poder implantada pelas Forças Armadas.⁶⁵

Cabe observar que esta duplicidade é só aparente: ela converte-se em uma unidade de pensamento internamente coerente, quando se verifica que a valorização da objetividade (no sentido weberiano de "previsibilidade"⁶⁶), racionalidade (adequação dos meios às metas desenvolvimentistas) e eficiência (rapidez de "resposta" quantitativa da "máquina educacional"), por um lado, e, por outro, da hierarquia, ordem, autoridade, centralização das decisões, disciplina "militarizada"⁶⁷ e controle (dos processos, dos recursos e do saber) constitui o cerne do pensamento administrativo burocrático.

B) Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária

O Grupo de Trabalho (GT) da Reforma Universitária foi

64. A "ideologia neocapitalista se apresenta como a expressão de uma 'revolução', (...) não sendo mais do que uma 'nova' ideologia burguesa". Maria de Lourdes M. COVRE, op. cit., p. 34.

65. Otaíza de O. ROMANELLI, op. cit., p. 222.

66. Max WEBER, Economía y sociedad, v. II, p. 732.

67. Weber aponta como exemplo de organização burocrática "o moderno exército burocrático conduzido por funcionários militares de tipo especial, chamados oficiais". Id., ibid., v. I, p. 176.

também instituído por decreto federal, em 1968, com a missão de "estudar a forma da universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país".⁶⁸ Apesar de não pretender "outorgar uma reforma plenamente elaborada", o GT elaborou um anteprojeto de lei, acompanhado de um Relatório, que será aqui examinado em alguns pontos.

O Relatório do GT mantém uma orientação geral muito próxima, senão idêntica, ao Relatório Meira Matos. Encontra-se nele, também, a valorização do processo educacional superior como instrumento de adaptação do futuro profissional ao sistema de produção e consumo, bem como às necessidades do modelo econômico de desenvolvimento; verifica-se a mesma orientação burocratizante, a mesma visão empresarial do problema organizacional das universidades, a valorização tecnocrática da eficiência e do controle em seus aspectos quantitativos etc.

A diferença principal reside na retórica: no Relatório do GT o discurso é muito mais rico em apelos aos ideais humanistas e às "belas palavras" do ideário burguês liberal e pós-liberal.

Sua ambigüidade torna-se, desta maneira, muito mais acentuada. Um exemplo esclarecerá melhor este fato: trata-se da exposição pelo GT de sua concepção do que deva ser a universidade brasileira:

a reforma tem objetivos práticos e visa conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional que tem por consequência o aumento de produtividade dos sistemas econômicos (...) Nesta dimensão a reforma está ligada sobretudo à compensação de uma defasagem. Isto é, à superação do corte tradicional da universidade para sua adequação como lugar

68. Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. In: Revista Paz e Terra, nº 9, p. 243.

de produção da tecnologia indispensável a uma sociedade que vive o momento crítico de seu desenvolvimento (...) Mas o Grupo não se limitou a conceber a reforma sob esse aspecto puramente tecnológico (...) o Grupo vê a universidade como o lugar onde a cultura de um povo e de uma época tende a atingir a plenitude de sua autoconsciência. Assim, é uma de suas finalidades essenciais promover a integração do homem em sua circunstância histórica, proporcionando-lhe as categorias necessárias à compreensão e à crítica de seu processo cultural. Vista sob essa luz, a reforma tem por objetivo elevar a universidade ao plano da racionalidade crítica e criadora, tornando-se a instância de reflexão sobre as condições e o sentido do desenvolvimento.⁶⁹

Contudo, as medidas propostas pelo GT procurarão invariavelmente responder aos "objetivos práticos" da primeira parte do discurso, segundo uma ótica modernizante (a ação reformista como "compensação de uma defasagem"), desenvolvimentista⁷⁰ (a universidade como "lugar de produção de tecnologia" para o desenvolvimento) e tecnocrática (uma reforma que confira "racionalidade instrumental" à universidade). As "belas palavras" não corresponde nenhuma proposta de viabilização.

Uma das preocupações centrais em todo o Relatório do GT é a de "racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade".⁷¹ Mais particularmente, o GT manifesta "a necessidade de se intensificar o processo de racionalização da administração universitária".⁷²

Embora afirmando a impossibilidade de dissociação da Re

69. Id., *ibid.*, p. 248-249.

70. O GT afirma a necessidade de uma reforma que coloque a universidade "em condições de assegurar a autonomia da expansão industrial brasileira". Id., *ibid.*, p. 248. Como se isto dependesse da universidade!

71. Id., *ibid.*, p. 243.

72. Id., *ibid.*, p. 251.

forma Universitária "do processo global das reformas sociais",⁷³ o GT simula a despolitização desta questão ao considerar que daí "não se pode inferir que o problema da universidade seja, antes de tudo, um problema político e que por isso a reforma deixe de ser tratada em seus aspectos técnicos específicos".⁷⁴

Quais são esses aspectos? São considerados, em seguida, alguns deles; em quase todos, pode-se verificar que o elemento político é escamoteado pela "racionalidade instrumental", que fica em primeiro plano.

Sobre o tema do regime jurídico, o GT abstém-se de recomendar um sistema único, admitindo que as universidades possam se organizar sob a forma jurídica de autarquia, fundação ou associação, opinando, no entanto, pela superioridade do regime de autarquia especial para as universidades federais.

O GT atenta para o problema da autonomia universitária, mencionando os entraves do sistema de controle dos órgãos governamentais. Contudo, procura estabelecer os limites do exercício desta autonomia, conciliando-os "com os imperativos do planejamento democrático exigido pelo desenvolvimento nacional",⁷⁵ cabendo ao Estado a função "conciliatória".

No que diz respeito ao governo das universidades, o GT não se afasta muito da orientação do Relatório Meira Matos:

às próprias funções de reitores e diretores da universidade, assim como a de qualquer das suas unidades, poderão ser convocados valores humanos que, em bora alheios à carreira do magistério, possuam alto tirocínio na vida pública ou empresarial.⁷⁶

73. Id., *ibid.*, p. 246.

74. Id., *ibid.*, p. 246.

75. Id., *ibid.*, p. 250. "A burocracia especializada, como expressão dessa ideologia (neocapitalista), atua (...) no Estado, que afora suas outras funções específicas acresceu-se a intervenção pública e o planejamento." Maria de Lourdes M. COVRE, *op. cit.*, p. 33.

76. Relatório do GT da Reforma Universitária. In: Revista Paz e Terra, nº 9, p. 251.

O que implica, obviamente, afirmar que, neste último caso, o critério de escolha (por quem?) dos quadros administrativos universitários não é o da representatividade e sim o da competência gerencial, ou seja, o saber técnico especializado do administrador de empresa.

Recomenda-se um esforço de "racionalização e do fortalecimento dos mecanismos de planejamento, orçamento e administração financeira",⁷⁷ e o "estabelecimento, junto ao reitor, da função de superintendência a ser exercida por técnico de alto nível com responsabilidade nas atribuições do planejamento".⁷⁸

Embora afirme não negar "aos professores o direito de participar da escolha de seus dirigentes",⁷⁹ o GT parece negar-lhes o direito de participar da definição das políticas da instituição, transferindo-a para um "técnico de alto nível".

Dentro de um conjunto de medidas destinadas à expansão do ensino superior, o GT recomenda a deflagração de uma Operação-Produtividade e a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A orientação geral será

sempre no sentido de assegurar a plena utilização da capacidade instalada nos estabelecimentos de ensino superior, e de realizar as expansões necessárias de forma racional, procurando fortalecer as unidades que pelo seu alto nível de eficiência administrativa e didática, possam constituir-se em "centros avançados" de ensino.⁸⁰

O GT não explica, entretanto, como a eficiência administrativa anteposta à didática possa garantir a excelência do ensino ministrado nessas unidades.

77. Id., *ibid.*, p. 252.

78. Id., *ibid.*, p. 253. Ver nota 18, Capítulo I.

79. Relatório do GT da Reforma Universitária. In: Revista Paz e Terra, nº 9, p. 251.

80. Id., *ibid.*, p. 273.

A Operação-Produtividade

destina-se a permitir a ampliação de matrículas nas modalidades profissionais prioritárias, num mínimo de tempo, e com um dispêndio limitado de recursos, elevando a produtividade das unidades de ensino superior já instaladas.⁸¹

A autorização para funcionamento de novas unidades dependerá não só "da comprovação de sua viabilidade pedagógica e científica, mas também de sua viabilidade administrativa e econômico-financeira".⁸² A responsabilidade desta comprovação cabe ao CFE, "assessorado por comissões de especialistas e por representantes de órgãos técnicos dos Ministérios da Educação, Planejamento e Fazenda".⁸³

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, "destinado a financiar a programação do ensino superior",⁸⁴ deve ser administrado por um Conselho Deliberativo sobre a presidência do Ministro da Educação e Cultura, "incluindo representantes dos Ministros do Planejamento e Fazenda, do Conselho Federal de Educação, dos corpos docente e discente das universidades e das empresas privadas nacionais."⁸⁵

Todo esse conjunto de recomendações orienta-se no sentido da criação de uma estrutura altamente burocratizada, e delinea com clareza o perfil dessa burocracia: nesta ordem de problemas, o fator principal não será a "burocracia interna" das universidades, que o GT pretende combater, e sim a instauração de uma "cúpula" administrativa a nível nacional, formada por "comissões de alto nível", das quais participam, entre outros, funcionários de ministérios das áreas econômica e do Planejamento e representantes do patronato.

81. Id., *ibid.*, p. 274.

82. Id., *ibid.*, p. 274.

83. Id., *ibid.*, p. 274-275.

84. Id., *ibid.*, p. 276.

85. Id., *ibid.*, p. 279.

A esta "cúpula" externa às universidades caberá o reordenamento administrativo do ensino superior (incluindo-se aí medidas de controle orçamentário), segundo critérios de estrita racionalidade, objetivando a produtividade do sistema, num mínimo de tempo e com o mínimo de recursos, tendo em vista a "maior integração entre a universidade e os programas de desenvolvimento".⁸⁶

Observa-se neste conjunto de medidas destinadas à expansão do ensino superior a presença integral do "espírito normal da burocracia racional", como o conceitua Weber:⁸⁷ a) "formalismo, exigido sobretudo para garantir as oportunidades - probabilidades - pessoais de vida dos interessados", no caso, a garantia de acesso à universidade pela ampliação de matrículas; b) "inclinação dos burocratas a levar a cabo suas tarefas administrativas de acordo com critérios utilitário-materiais a serviço dos dominados, feitos felizes desta maneira".

Diante do que já foi exposto, dispensam-se comentários sobre a aplicabilidade destas palavras às propostas citadas.

O GT reconhece que "cabe ao estudante uma permanente função crítica seja do sistema no qual se processa a sua formação, seja da estrutura social global no qual ela se desenvolve";⁸⁸ mas para que essa função não "deteriore numa atitude estéril de permanente contestação",⁸⁹ propõe-se a "institucionalização do diálogo",⁹⁰ através da criação de dispositivos legais que regulamentem os processos eletivos da representação estudantil e o aumento, em termos numéricos, da participação dos estudantes nos colegiados decisórios da universidade.

Noutros termos, o GT propõe, pura e simplesmente, a apropriação burocrática da palavra, a fixação dos critérios de

86. Id., *ibid.*, p. 281.

87. Max WEBER, Economía y sociedad, v. I, p. 180.

88. Relatório do GT da Reforma Universitária. In: Revista Paz e Terra, nº 9, p. 268.

89. Id., *ibid.*, p. 268.

90. Id., *ibid.*, p. 268.

legitimidade do diálogo entre a instituição universitária e o corpo discente, a partir do ponto-de-vista exclusivo da instituição. O processo de organização interna das entidades de representação estudantil fica subordinado às determinações do seu interlocutor, como condição prévia de diálogo.

Estas medidas, entre outras, fazem com que todas as boas intenções sobre "o papel de liderança espiritual"⁹¹ da universidade para "o desenvolvimento total do homem",⁹² "universidade viva e criadora",⁹³ "comunidade pensante"⁹⁴ e "legítimas aspirações culturais de uma juventude"⁹⁵ fiquem bastante comprometidas por uma estrutura administrativa centralizadora, de orientação empresarial, tendente por suas origens ao nivelamento e à uniformização de procedimentos.

Se alguma dúvida ainda restasse quanto aos verdadeiros resultados previstos por essa reorganização e redimensionamento do sistema educacional superior, ela seria eliminada pela definição de seu "produto": "a força de trabalho qualificado preparado pelas instituições universitárias"⁹⁶, o profissional formado que, por sua passagem pela universidade,

tem oportunidade de desenvolver-se, de ingressar na civilização, de deixar de ser um marginal no sistema de produção e distribuição do país, começando a contar como produtor e consumidor no mercado e contribuindo, graças a isso, para a própria expansão deste.⁹⁷

O GT parece completamente à vontade nestas afirmações, apesar do seu discurso humanista paralelo:

91. Id., *ibid.*, p. 249.

92. Id., *ibid.*, p. 249.

93. Id., *ibid.*, p. 259.

94. Id., *ibid.*, p. 261.

95. Id., *ibid.*, p. 248.

96. Id., *ibid.*, p. 270.

97. Id., *ibid.*, p. 270.

em uma palavra, ao invés de conflitarem, como crêem alguns, as proposições normativas que fluem da ética se conciliam plenamente com as proposições indicativas que decorrem da realidade econômica.⁹⁸

3.2. Fase de implantação do modelo

A) Decretos-Leis nº 53, de 18/11/1966 e nº 252, de 28/02/1967.

Como já se mencionou anteriormente, foram estes instrumentos legais que iniciaram, de fato, o processo da Reforma Universitária.

O Decreto-Lei nº 53/66 estabelece as normas gerais de organização das universidades federais, no que é complementado pe lo Decreto-Lei nº 252/67.

O primeiro manifesta, logo no seu Art. 1º, a preocupação com a racionalidade do sistema, buscando criar uma estrutura e métodos de funcionamento que "asseguem plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes".

As atividades de ensino e pesquisa, consideradas indissociáveis pelo Decreto-Lei nº 53/66, continuam sendo desenvolvidas em unidades universitárias (Faculdades, Escolas ou Institutos), mas deverão ser "supervisionadas por órgãos centrais situidos na administração superior da Universidade" e dotados de "atribuições deliberativas" (Art. 2º, V).

Pelo mesmo decreto, o processo de reestruturação da universidades federais, incluindo a elaboração do Estatuto e dos regimentos das unidades universitárias, será submetido ao Conselho Federal de Educação.

98. Id., *ibid.*, p. 271.

O Decreto-Lei nº 252/67 determina, pelo Art. 2º, § 1º, que a "menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica" é o Departamento: os Departamentos são, portanto, subunidades das unidades universitárias.

O esquema de organização fixado nos citados Decretos-Leis reduz drasticamente os espaços de poder e decisão até então detidos pelos diretores das unidades, na medida em que desloca, em princípio, os centros decisórios para os Departamentos e para os "órgãos centrais de supervisão" situados na administração superior.

Na verdade, como se verá através do exame da lei da Reforma Universitária (Lei nº 5.540, de 28/11/1968), os Decretos-Leis nº 53/66 e nº 252/67 criaram, nas universidades federais, as condições para uma total centralização do poder decisório na administração superior. A nível externo, aumentaram as possibilidades de intervenção da "cúpula" burocrática (CFE, comissões ministeriais, DASP etc) nos assuntos de organização interna dessas instituições.

B) Lei nº 5.540, de 28/11/1968 e Decreto-Lei nº 464, de 11/02/1969. ...

As modificações introduzidas pela Lei nº 5.540/68 na estrutura do ensino superior brasileiro refletem-se, no plano da organização administrativa e no processo decisório das universidades, sobretudo por um profundo reordenamento dos centros de poder, que já fora iniciado pelos Decretos-Leis nº 53/66 e nº 252/67.

O Art. 11 dessa Lei, ao enunciar as características organizacionais das instituições de ensino superior,⁹⁹ estabelece a sua unidade administrativa e patrimonial, ao mesmo tempo que

99. Ver transcrição dessas características no item 1 deste Capítulo.

reafirma e reforça a estrutura departamental; a organização das citadas instituições passa a embasar-se nos departamentos, reunidos ou não em unidades mais amplas.

Adicionando-se a estas determinações os efeitos do Art. 7º ("As universidades organizar-se-ão diretamente ou mediante a reunião de estabelecimentos já reconhecidos ..."). verifica-se que a Lei nº 5.540/68 traz como consequência uma drástica redução dos poderes anteriormente detidos pelos diretores de unidades (Escolas, Faculdades, Institutos), prevendo implicitamente a possibilidade de inexistência de tais diretores.

Isto significa que a grande parcela do poder decisório, que é subtraída aos diretores, deverá ser apropriada, na nova estrutura, seja pelos Departamentos, que agora possuem, por Lei, condições para tal, seja pela administração superior, que também é reforçada pelo Art. 11 da Lei, especialmente no que diz respeito às características de unidade de patrimônio e administração e à racionalidade de organização.

Na prática, verificou-se a segunda alternativa: o poder de mando e decisão foi centralizado na administração superior. A redução das atribuições dos diretores de unidades acarretou, por assim dizer, a liberação de um espaço político que reverteu à administração superior, exercida pela Reitoria e pelos Conselhos Superiores.

No capítulo seguinte, procurar-se-á demonstrar que, nas universidades federais, esta soma de poder concentrou-se, de fato, nas mãos da "cúpula" burocrática que administra o sistema federal de ensino superior, por mediação das Reitorias, uma vez que os órgãos colegiados superiores constituíram-se de forma a reforçar o poder dessas últimas, assumindo, na maior parte das vezes, uma função meramente homologatória.

Se do exame da Lei da Reforma Universitária ressalta a criação de uma estrutura organizacional e administrativa que favorece a centralização do poder decisório, enfraquecendo a autonomia interna das instituições de ensino superior (isto é, a autonomia dos diversos segmentos interessados na formulação das políticas dessas instituições), evidencia-se igualmente a fragi

lidade de sua autonomia externa. Esta fragilidade é particularmente perceptível em dois aspectos: na formulação e condução da política de qualificação docente e na forma de escolha dos dirigentes.

As disposições sobre a formação e o aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior são estabelecidas pelo Art. 15 do Decreto-Lei nº 464/69, que complementa a Lei nº 5.540/68: compete ao CFE a formulação "de uma política nacional e regional" a ser promovida

por meio de uma Comissão Executiva em cuja composição deverão incluir-se representantes do Conselho Nacional de Pesquisas, da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, do Conselho Federal de Educação, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, do Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e das Universidades.

Cria-se, desta forma, uma complexa estrutura interministerial para a administração e controle de uma atividade de enorme importância para a vida universitária. e sobre a qual cada universidade, em particular, terá, inevitavelmente, muito pouca ou nenhuma influência.

Quanto ao processo de escolha dos dirigentes universitários, dispõe o Art. 16, IV, § 1º da Lei nº 5.540/68:

os Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores das instituições de ensino superior, mantidas pela União, (...) serão indicados em listas de seis nomes pelos respectivos colegiados e nomeados pelo Presidente da República.

Os dirigentes universitários são, portanto, funcionários burocráticos, nomeados por autoridade superior.¹⁰⁰ Como se

100. "O tipo puro de funcionários burocráticos é nomeado por uma autoridade superior. Um funcionário eleito pelos dominos já não é uma figura puramente burocrática". Max WEBER, Economía y sociedad, v. II, p. 720.

rá exposto no Capítulo III, a composição das listas sêxtuplas, pelo menos no caso da escolha dos Reitores e Vice-Reitores, é um procedimento formal que não assegura aos seus componentes nenhuma representatividade e, portanto, não constitui atenuante para o fato de que a escolha dos dirigentes máximos das universidades é determinada por esferas externas às mesmas.

4. Conclusão do Capítulo

A estrutura administrativa criada pela legislação da Reforma Universitária assumiu características extremamente formais e centralizadoras.

Internamente, concentrou-se em órgãos superiores o controle sobre a coordenação administrativa (Lei nº 5.540/68, Art. 11), acadêmica (Idem, Art. 13) e econômico-financeira (Idem, Art. 15). As universidades ficaram praticamente estruturadas em dois níveis hierárquicos: "num extremo a administração superior e, no outro, os departamentos. Entre esses dois níveis pode ou não existir um ou dois níveis intermediários."¹⁰¹ Esta possibilidade de redução de níveis hierárquicos poderia parecer um indicador de desburocratização, não fosse o fato de que ela reforça a dominação, pela centralização do poder de comando no nível superior da hierarquia.

Em âmbito externo, institucionalizaram-se vínculos de subordinação das universidades à administração pública federal (ou seja, à burocracia estatal), o que se reflete, entre outros aspectos, no controle da expansão e distribuição de vagas, na formação e qualificação do corpo docente e na forma de escolha dos dirigentes.

Tudo isto permite compreender que as "alturas" hierárquicas da burocracia nas universidades federais residem em ins-

101. Antonio G. RUAS, op. cit., p. 142.

tâncias situadas além e acima das mesmas. Não cabe identificar, simplesmente, a cúpula burocrática dessas instituições com a Reitoria ou com a Administração Superior, já que Reitores, Vice-Reitores, Diretores, Pró-Reitores etc. são, na verdade, apenas delegados e mediadores do poder central.

Assim, da mesma forma que os atuais reitores tiveram esvaziadas suas funções e restringidas suas liberdades de fazer opções ou traçar linhas gerais de comando, os atuais diretores tiveram seus cargos transformados em pouco mais do que cargos de administração predial ou, quando muito, de intermediários na fluência e cumprimento das ordens que lhes vêm de cima.¹⁰²

102. Otaíza de O. ROMANELLI, op. cit., p. 233.

Capítulo III. O PROCESSO DECISÓRIO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UM ESTUDO DE CASO

1. Colegialidade e representação

Neste capítulo, empreende-se o exame do processo de decisão nas universidades federais a partir de um caso particular: o da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Em termos mais precisos, procede-se ao exame dos seus mecanismos decisórios conforme fixados no Estatuto e Regimento Geral.

Na Introdução deste trabalho já foram mencionadas as possíveis limitações desta forma de abordagem, tanto no que se refere ao objeto de investigação (no caso, a "realidade legal" da citada universidade), quanto às possibilidades de generalização dos resultados obtidos às demais universidades federais. Assim, tornam-se agora dispensáveis maiores considerações de ordem metodológica.

Entretanto, é necessário fazer aqui um breve exame das questões teóricas da colegialidade e da representatividade, para maior fundamentação do problema abordado. Recorre-se, para estes fins, aos estudos de Max Weber, tendo em vista a) a coerência conceitual e metodológica entre esta parte e o todo do trabalho, e b) o fato de que, para Weber, o problema da colegialidade está articulado com o da dominação.

A) Colegialidade

Weber vê no princípio da colegialidade uma forma de reduzir, limitar ou debilitar uma dominação e de despojá-la do

seu caráter monocrático.

No caso específico da dominação burocrática, as instâncias colegiadas limitadoras da dominação situam-se paralelamente à hierarquia burocrática e possuem:

- a) o controle e eventual comprovação do cumprimento das normas, ou
- b) o monopólio, também, da criação de todas as normas ou daquelas decisivas para a liberdade de disposição dos funcionários, e, eventualmente, e sobretudo,
- c) o monopólio, também, da concessão dos meios necessários para a administração.¹

A diferença maior entre o trabalho organizado burocraticamente e o organizado na forma colegiada é que o segundo exige

compromissos entre interesses e pontos de vista contraditórios, e com isto realiza-se com menor precisão, com mais independência das autoridades superiores, com menor uniformidade e mais lentidão.²

Por outro lado, "a colegialidade proporciona à administração maior 'solidez' em suas considerações",³ sendo, assim, mais adequada aos casos em que esta "solidez" torne-se mais importante que a rapidez administrativa.

O desenvolvimento moderno da dominação burocrática nos estados de massa trouxe, segundo Weber, "uma debilitação da colegialidade na direção efetiva",⁴ em razão do fato de que a colegialidade, além de prejudicar a unidade de chefia e a definição precisa das responsabilidades, reduz as possibilidades de uma "atuação sem contemplações frente ao exterior e a manuten-

1. Max WEBER, Economía y sociedad, v. I. p. 218.

2. Id., ibid., v. II, p. 731.

3. Id., ibid., v. I, p. 223.

4. Id., ibid., v. I, p. 225.

ção da disciplina no interior."⁵

Weber distingue as diversas formas em que se apresenta a colegialidade. Citam-se, em seguida, algumas delas:

- a) Colegialidade de funções: quando as disposições são emitidas pela cooperação de várias pessoas, após prévio conselho e votação. Neste caso, pode ter validade o princípio da unanimidade ou o princípio majoritário. Um caso particular desta modalidade é a colegialidade de funções com diretor preeminente: "quando existe um primus inter pares materialmente monocrático, cujas disposições, entretanto, tenham normalmente que promulgar-se depois do conselho de outros membros formalmente equiparados".⁶
- b) Colegialidade especificada: quando a preparação e a proposta das questões são confiadas a técnicos especialistas, embora a decisão seja tomada pela totalidade dos membros do colégio, através de votação.

Weber observa que, embora a colegialidade enfraqueça a direção monocrática, ela

não é em absoluto nada especificamente "democrático": ali onde as camadas privilegiadas tentaram garantir-se contra a ameaça das que se encontravam em uma situação de privilégio negativo trataram sempre (...) de impedir que surgisse um poder de mando monocrático que pudesse apoiar-se nessas últimas,⁷

através da criação de colegiados dotados de poderes absolutos de decisão e controle.

B) Representação

Weber conceitua representação como aquela situação "em

5. Id., *ibid.*, v. I, p. 225.

6. Id., *ibid.*, v. I, p. 218-219.

7. Id., *ibid.*, v. I, p. 223.

que a ação de determinados membros da associação (representantes) é atribuída aos demais ou que estes consideram que devam admiti-la como 'legítima' ..."⁸

A representação assume, entre outras, as seguintes formas dentro das estruturas de dominação:

- a) Representação vinculada: os representantes são eleitos por turno, sorteio ou outros meios análogos. Seu poder representativo possui limites definidos e é passível de revogação, estando ligado ao assentimento dos representados. Esses representantes são, de certa forma, funcionários daqueles a quem representam.
- b) Representação livre: os representantes - em geral eleitos ou eventualmente, designados - não levam necessariamente em conta os interesses particulares dos seus delegantes, podendo agir segundo suas próprias convicções. Neste caso, os representantes convertem-se em "senhores", e não em "servidores" dos seus representados.
- c) Representação de interesses: são tipos de corporações representativas nas quais a designação dos representantes leva em consideração fatores profissionais, estamentais ou classistas. Os representantes, "articulados por sua situação profissional, estamental ou de classe são designados por seus iguais, constituindo em sua reunião (...) uma 'representação profissional'."⁹

Weber faz ver que, normalmente, o propósito da criação deste tipo de representação de interesses é o de escamotear o direito eleitoral a determinadas classes.

8. Id., *ibid.*, v. I, p. 235.

9. Id., *ibid.*, v. I, p. 239.

2. O processo decisório na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

A administração superior da UFRN, estruturada segundo a legislação da Reforma Universitária, é composta pela Reitoria, com funções executivas, e pelos Colegiados Superiores, com funções deliberativas.

A Reitoria é o órgão superior executivo. Cabe a ela "administrar, fiscalizar e superintender as atividades da Universidade" (Art. 21 do Estatuto), sendo exercida pelo Reitor, auxiliado pelo Vice-Reitor e pelos Pró-Reitores, em número de seis.

Os Colegiados Superiores englobam:

- a) o Conselho Universitário (CONSUNI):
- b) o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE):
- c) o Conselho de Curadores.

Sua composição, funcionamento, competência e atribuições estão fixados no Estatuto.

Procura-se, a seguir, examinar sua composição, particularmente no que se refere à forma de acesso e ao tipo de representatividade dos seus membros. O estudo será efetuado com base no Estatuto (aprovado pelo Ministério da Educação e Cultura, através de portaria nº 20/79) e no Regimento Geral (aprovado pelo Parecer nº 760/75 do CFE, e homologado pelo Ministro da Educação e Cultura, nos termos do Decreto-Lei nº 464/69).¹⁰

Elaborou-se, para cada colegiado, um quadro demonstrativo de sua estruturação. Para efeito de análise, foram agrupados em cada quadro os membros do colegiado respectivo, segundo três categorias, cada uma delas correspondendo a uma coluna do qua-

10. Registra-se a existência de um Estatuto elaborado diretamente por uma Comissão de Implantação da Reforma Universitária, em 1970; no presente estudo, porém, optou-se pela análise da legislação em vigor.

dro, da seguinte forma: a coluna 1 indica a forma de acesso dos conselheiros nela incluídos ao cargo administrativo que ocupam na Administração Superior da UFRN; as colunas 2 e 3 indicam a forma de acesso dos conselheiros nela incluídos ao colegiado respectivo.

Como regra geral, a coluna 1 engloba aqueles membros que, pelos cargos administrativos que ocupam, têm, por disposições do Estatuto, participação obrigatória no colegiado em estudo (p. ex., o Pró-Reitor para Assuntos Administrativos deverá necessariamente fazer parte do CONSUNI). Seu acesso ao colegiado independe, portanto, de processos eleitorais, e é determinado exclusivamente pelo cargo que ocupam na Administração Superior.

Examinando-se, por sua vez, o acesso ao cargo, verifica-se que esses mesmos conselheiros, enquanto funcionários da UFRN, são nomeados pelo nível superior na hierarquia da Universidade, ou pela "cúpula" do sistema federal de educação superior. São, portanto, identificáveis com os "funcionários burocráticos" da conceituação de Weber.¹¹

Na prática, esta categoria inclui também docentes que, por designação de autoridade superior, ocupam temporariamente cargos administrativos.

Tendo em vista estas considerações, construiu-se a coluna 1 de forma a indicar o acesso de seus integrantes aos cargos que ocupam na administração, uma vez que o acesso ao colegiado respectivo é, para todos, automático.

A coluna 2 engloba os conselheiros cujo acesso ao colegiado pode efetuar-se por processos vários - e, em alguns casos, bastante flexíveis - no decorrer dos quais existe possibilidade de influências e pressões da burocracia universitária (interna e externa). Quando estes conselheiros são funcionários da UFRN, seu acesso ao cargo administrativo é variável, podendo ou não ser nomeados por níveis hierárquicos superiores.

11. Ver nota 100, Capítulo II.

Na coluna 3, estão agrupados os membros cujo acesso ao colegiado se dá por eleições diretas ou indiretas (neste caso, através de colégios eleitorais institucionalizados).

A) O Conselho Universitário (CONSUNI)

Ao CONSUNI, órgão deliberativo-consultivo, "cabe traçar a política universitária e decidir em matéria administrativa" (Art. 13 do Estatuto). Entre suas competências, incluem-se:

- exercer jurisdição superior em administração e gestão financeira;
- fixar a política universitária;
- aprovar os orçamentos anuais e plurianuais;
- aprovar o próprio Regimento e os da Reitoria, dos Centros, dos Órgãos Suplementares, do Conselho de Curadores e do Diretório Central dos Estudantes;
- aprovar a criação de novos cursos;
- indicar, em reunião conjunta com os outros Colegiados Superiores, os integrantes das listas sêxtuplas para escolha do Reitor e do Vice-Reitor;
- decidir sobre intervenção nos Centros e departamentos acadêmicos.

O CONSUNI tem a seguinte composição (Art. 13 do Estatuto):

- o Reitor, seu Presidente;
- o Vice-Reitor, seu Vice-Presidente;
- os ex-Reitores da Universidade, enquanto nela tiverem atividades;
- os Pró-Reitores para Assuntos Administrativos, para Assuntos Estudantis e para Assuntos de Planejamento e Coordenação Geral;

- os Diretores de Centro;
- dois representantes da comunidade, sendo pelo menos um indicado pelas classes empresariais;
- três representantes do corpo discente e por ele eleitos, respeitadas as disposições do Estatuto e Regimento Geral;
- um representante do corpo técnico-administrativo e por ele eleito na forma prevista no Regimento Geral.

O Quadro 1 permite algumas constatações sobre o grau de burocratização do CONSUNI. Observa-se que mais de 70% dos seus conselheiros (coluna 1) pertencem à burocracia: são, como foi visto no Capítulo II, ao mesmo tempo membros da hierarquia superior da burocracia interna da Universidade e delegados da administração burocrática central do sistema federal de ensino superior.

Quadro 1. Composição do CONSUNI

ESPECIFICAÇÃO		1		2		3	
Componentes	Nº	Forma de acesso ao cargo	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº
- Reitor	1	Nomeado pelo Presidente da República	1				
- Vice-Reitor	1	Idem	1				
- Ex-Reitores	2	Idem	2				
- Pró-Reitor para Assuntos Administrativos	1	Designado pelo Reitor, com aprovação do CONSUNI e CONSEFE	1				
- Pró-Reitor para Assuntos Estudantis	1	Idem	1				
- Pró-Reitor p/ Assuntos de Planejamento e Coord. Geral	1	Idem	1				
- Diretores de Centro	8	Nomeados pelo Ministro da Educação	8				
- Representantes da comunidade	2			Escolhidos pelo CONSUNI	2		
- Representantes do corpo discente	3					Eleitos pelos alunos	3
- Representante do corpo técnico-administrativo	1					Eleito pelos funcionários	1
TOTAL	21		15		2		4
PERCENTUAL	100		71,4		9,5		19,1

Não se pretende, ingenuamente, "quantificar" o problema da burocracia na UFRN, como se isso fosse, de alguma forma, possível. A menção a este percentual deve-se ao fato de que ele tem uma enorme importância quando se considera o processo decisório no interior do CONSUNI: o Regimento Geral estabelece, em seu Art. 15, que as deliberações dos colegiados "são tomadas por maioria dos votos dos membros presentes, a partir do mínimo fixado no Art. 10, respeitados os casos em que expressamente se exija número mais alto de votos".

O Art. 10 fixa este mínimo de presença em "maioria absoluta dos seus membros". Os casos especiais a que se refere o Art. 15 nunca ultrapassam, para o caso do CONSUNI, a exigência de 2/3 do colegiado, o que é um número inferior aos 71,4% dos membros do colegiado incluídos na coluna 1.

Suponha-se que o CONSUNI se reúna com o "quorum" mínimo permitido, isto é, 14 membros; suponha-se ainda que estejam presentes todos os membros incluídos nas colunas 2 e 3, ou seja, 6 conselheiros. Ainda assim, excetuando-se os casos especiais previstos no Art. 15 do Regimento Geral,¹² o processo decisório poderá ser encaminhado inteiramente pelos membros presentes da coluna 1 (no caso, 8), já que constituem maioria.

Do exposto, pode-se inferir que, em princípio, as decisões do CONSUNI poderão ser, na quase totalidade dos casos, encaminhadas com exclusividade pelos conselheiros incluídos na coluna 1.

Os representantes da comunidade (um dos quais, pelo menos, representa o patronato, segundo as intenções e as recomendações da Reforma Universitária) são escolhidos pelo próprio CONSUNI, "à vista das listas de seis nomes encaminhadas pelas entidades credenciadas junto ao Conselho" (Art. 14 do Estatuto). Ora, sendo o acesso destes membros (coluna 2) ao CONSUNI decidi

12. Estes casos são: deliberação sobre vetos do Reitor às decisões do próprio Conselho; decisão sobre intervenção nos Centros; homologação de propostas de destituição de Diretores e Vice-Diretores; apuração de atos de responsabilidade do Reitor (Art. 14 do Estatuto).

do pelo próprio Colegiado, vale também aqui o que se afirmou acima: o grupo da coluna 1 tem, teoricamente, poder exclusivo de decisão sobre este caso.

Mesmo o processo de escolha dos conselheiros incluídos na coluna 3 não está totalmente isento de elementos burocráticos. O representante do corpo técnico-administrativo, no caso de ser um administrador, é alguém que, necessariamente e por definição, provém do quadro burocrático da instituição, independentemente do grau de "democracia" com que se realizem as eleições para sua escolha.

No que se refere à presença de representantes estudantis no Colegiado, já se expôs no capítulo anterior a maneira como a Reforma Universitária institucionalizou esta participação, em todas as universidades federais, estabelecendo os critérios de legitimidade segundo a ótica exclusiva da administração central do sistema federal de ensino superior. Acrescenta-se a isto o fato de que é o próprio CONSUNI que aprova o Regimento do Diretório Central dos Estudantes, conforme disposto no Art. 14 do Estatuto, havendo, portanto, possibilidade de interferências na fixação das regras do código eleitoral das representações estudantis.

Em resumo, o CONSUNI apresenta-se como um órgão que pode funcionar em sistema de colegialidade de funções com diretor preeminente (no caso, o Reitor, ao mesmo tempo presidente do Conselho e delegado direto do poder central), incluindo entre os seus membros pelo menos um representante de interesses: o representante das classes empresariais.

A organização formalmente colegiada do CONSUNI não elimina a possibilidade de que ele possa atuar concretamente de forma burocratizada. No seu caso, a colegialidade não constitui, por si só, uma garantia de eliminação ou atenuação do caráter burocrático que a Administração Superior possa, porventura, assumir.

B) O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE)

O CONSEPE é o "órgão superior deliberativo-consultivo em matéria de ensino, pesquisa e extensão" (Art. 15 do Estatuto) , tendo, entre outras, as seguintes competências:

- coordenar e superintender, em nível superior ao da administração acadêmica, as atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- compor, conjuntamente com os outros Colegiados Superiores, as listas sêxtuplas para escolha do Reitor e do Vice-Reitor;
- aprovar o programa de capacitação docente, e os seus planos anuais e plurianuais;
- aprovar os planos de cursos de Pós-Graduação e Extensão;
- aprovar normas para concursos e homologar provas de seleção de pessoal docente.

O CONSEPE compõe-se dos seguinte membros (Art. 15 do Estatuto):

- o Reitor, seu Presidente;
- o Vice-Reitor, seu Vice-Presidente;
- os Pró-Reitores para Assuntos Acadêmicos, para Assuntos de Extensão Universitária e para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação;
- um representante de cada Centro;
- o Presidente da Comissão Permanente dos Regimes de Trabalho (COPERT);
- o Presidente da Comissão Permanente do Vestibular (COMPERVE);
- três representantes do magistério superior da Universidade , sendo um professor titular, um professor adjunto e um professor assistente;
- três representantes do corpo discente, escolhidos segundo o disposto no Estatuto e no Regimento Geral;
- um representante do Museu "Câmara Cascudo";
- um representante da Biblioteca Central.

O Quadro 2 procura estabelecer uma classificação desses membros por sua forma de acesso ao Colegiado ou aos seus cargos administrativos.

Quadro 2. Composição do CONSEPE

ESPECIFICAÇÃO		1		2		3	
Componentes	Nº	Forma de acesso ao cargo	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº
- Reitor	1	Nomeado pelo Presidente da República	1				
- Vice-Reitor	1	Idem	1				
- Pró-Reitor para Assuntos de Extensão Universitária	1	Designado pelo Reitor com aprovação do CONSUNI e CONSEPE	1				
- Pró-Reitor para Assuntos Acadêmicos	1	Idem	1				
- Pró-Reitor para Assuntos de Pesq. e Pós-Graduação	1	Idem	1				
- Representantes de Centros	8			Escolhidos pelos Conselhos Departamentais respectivos (Ver Quadro 3)	8		
- Presidente da COPERT	1				1		
- Presidente da COMPERVE	1	Designado pelo Reitor	1				
- Representantes do magistério	3					Escolhidos por um colégio eleitoral	3
- Representantes do corpo discente	3					Eleitos pelos alunos	3
- Representante do Museu "Câmara Cascudo"	1					Escolhido pelo órgão	1
- Representante da Biblioteca Central	1					Idem	1
TOTAL	23		6		9		8
PERCENTUAL	100		26,1		39,1		34,8

Torna-se necessário, neste ponto, explicar a composição da coluna 2.

a) Os representantes dos Centros são escolhidos "pelos Conselhos Departamentais respectivos dentre os seus professores em exercício, sob a presidência do Diretor do mesmo Centro" (Art. 15 do Estatuto).

A composição dos Conselhos Departamentais é a seguinte (Art. 36 do Estatuto):

- o Diretor do Centro, seu Presidente;
- o Vice-Diretor do Centro, seu Vice-Presidente;
- os Coordenadores dos Cursos vinculados ao Centro;
- os Chefes de Departamento do Centro;
- os ex-Diretores do Centro, enquanto estiverem em exercício na Universidade;
- um representante de cada categoria docente do Centro;
- três representantes dos alunos das disciplinas pertencentes aos Departamentos do Centro.

Ora, o Diretor e o Vice-Diretor do Centro são nomeados pelo Ministro da Educação e Cultura, e os Coordenadores de Curso e os Chefes de Departamento, pelo Reitor (Art. 28 do Estatuto); considerando-se ainda que a UFRN tem 8 Centros, que o número de Departamentos é 44 e o número de cursos, 47, verifica-se que, em cada Centro, esses membros serão, em média, majoritários diante dos demais (os representantes das categorias docentes e dos alunos).

Decorre daí, portanto, que o processo de escolha dos representantes dos Centros no CONSEPE poderá, em geral, ser encaminhado por este grupo (Diretor, Vice-Diretor, Coordenadores de Curso, Chefes de Departamento e ex-Diretores), obedecido o princípio majoritário, através de eleições formalmente democráticas.

b) O Presidente da COPERT é eleito pela própria Comissão, devendo ser "um dos seus membros docentes" (Art. 32, § 1º do Estatuto).

A COPERT tem a seguinte composição (Art. 32 do Estatuto):

- dois docentes, representando os setores básico e profissional, escolhidos pelo CONSUNI;
- dois docentes, representando os setores básico e profissional, escolhidos pelo CONSEPE;
- o dirigente do órgão central de planejamento e coordenação ge

ral;

- o dirigente do órgão de pessoal;
- um representante do corpo discente, respeitado, na escolha, o disposto no Estatuto e no Regimento Geral.

O Quadro 3 justifica a inclusão do Presidente da COPERT na coluna 2 do Quadro 2. Enquanto presidente da COPERT, seu acesso ao CONSEPE é automático; no entanto, seu acesso à Presidência não se dá por nomeação de superiores hierárquicos.

Quadro 3. Composição da COPERT

ESPECIFICAÇÃO		1		2		3	
Componentes	Nº	Forma de acesso ao cargo	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº
- Docentes representantes dos setores básico e profissional	2			Escolhidos pelo CONSUNI	2		
- Docentes representantes dos setores básico e profissional	2			Escolhidos pelo CONSEPE	2		
- Pró-Reitor p/ Assuntos de Planejamento e Coord. Geral	1	Designado pelo Reitor, com aprovação do CONSUNI e CONSEPE	1				
- Chefe de pessoal	1	Nomeado pelo Reitor	1				
- Representante do corpo discente	1					Eleito pelos alunos	1
TOTAL	7		2		4		1
PERCENTUAL	100		28,6		57,1		14,3

Quanto aos representantes incluídos na coluna 3 do quadro 2, podem ser feitas algumas observações:

a) Os representantes do Museu "Câmara Cascudo" e da Biblioteca

Central são escolhidos segundo critérios estabelecidos pelos respectivos órgãos. No entanto, esses órgãos são "subordinados diretamente ao Reitor e os seus Diretores por ele nomeados" (Art. 31 do Estatuto).¹³

b) Os representantes do magistério são escolhidos por um processo que envolve "duas etapas, mediante votação secreta" (Art.15, § 5º do Estatuto):

- na primeira, presidida pelo respectivo Diretor, cada Centro escolhe os seus delegados eleitores;

- na segunda, presidida pelo Reitor, votam os delegados eleitores.

c) Para a representação estudantil, valem as mesmas considerações feitas quando da análise do CONSUNI.

Pelo exame da coluna 1 do Quadro 2, verifica-se que menos de 1/3 do Colegiado é composto por "funcionários burocráticos". Os conselheiros incluídos na coluna 2, embora não possam ser considerados "funcionários burocráticos", têm acesso ao Conselho por indicação direta ou indireta de componentes dos estratos superiores e médios do quadro burocrático da Universidade. São, de certa forma, delegados no CONSEPE de outros dois colegiados, num dos quais predominam os "funcionários burocráticos".

A adição das colunas 1 e 2 do Quadro 2 dará, portanto, o total de conselheiros em relação direta (subordinação) ou indireta (representação, delegação, mediação) com a burocracia, o que, em termos percentuais, significa 65,2% do Colegiado.

C) O Conselho de Curadores

O Conselho de Curadores é o "órgão superior de acompa-

13. "... a existência formal de uma eleição não significa no

nhamento e fiscalização da vida econômico-financeira da Universidade" (Art. 19 do Estatuto). Basicamente, suas principais responsabilidades são a fiscalização contábil-financeira da Universidade e a aprovação das contas relativas a cada exercício financeiro.

O Conselho de Curadores integra, como já foi mencionado, o colégio que compõe as listas sêxtuplas para escolha do Reitor e do Vice-Reitor.

Sua composição é a seguinte (Art. 19 do Estatuto):

- três representantes do corpo docente, sendo dois indicados pelo CONSUNI e um pelo CONSEPE;
- um representante do Ministério da Educação e Cultura;
- um representante da comunidade;
- um representante do corpo discente, conforme o disposto no Estatuto e no Regimento Geral.

O Quadro 4 classifica estes componentes segundo a forma de acesso ao cargo administrativo ou ao Conselho.

Observa-se que a metade dos conselheiros são designados pelo CONSUNI (coluna 2). Recorda-se aqui o que foi exposto quando de sua análise, isto é, que quase todas as decisões do CONSUNI podem, em princípio, ser tomadas pelos conselheiros identificados com a burocracia. A escolha de 50% dos membros do Conselho de Curadores inclui-se no rol dessas decisões.

Adicionando-se à coluna 1 do Quadro 4 os membros da coluna 2 designados pelo CONSUNI, verifica-se que 66,7% do Conselho de Curadores mantém, em tese, vínculos diretos ou indiretos com a burocracia.

entanto, que por trás dela não se oculte uma nomeação."Max WEBER, Economía y sociedad, v. II, p. 720.

Quadro 4. Composição do Conselho de Curadores

ESPECIFICAÇÃO		1		2		3	
Componentes	Nº	Forma de acesso ao cargo	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº	Forma de acesso ao colegiado	Nº
- Representantes do corpo docente	2			Indicados pelo CONSUNI	2		
- Representante do corpo docente	1			Indicado pelo CONSEPE	1		
- Representante do Ministério da Educação e Cultura	1	Designado pelo MEC	1				
- Representante da comunidade	1			Escolhido pelo CONSUNI	1		
- Representante do corpo discente	1					Escolhido pelos alunos	1
TOTAL	6		1		4		1
PERCENTUAL	100		16,7		66,6		16,7

3. Conclusão do Capítulo

A análise precedente, em seu conjunto, precisa ser complementada com algumas observações. Primeiramente, constata-se que, embora partindo de um caso particular, o estudo efetuado só adquire um significado mais preciso quando se considera que, em suas limitações, ele procura ilustrar uma situação generalizada. Embora os colegiados superiores das universidades federais brasileiras possam apresentar variações numéricas e qualitativas em sua composição, eles estarão sempre estruturados de maneira mais ou menos análoga aos da UFRN, para que sejam mantidos o espírito e as intenções da Reforma Universitária.

A maneira como foram estruturados os Colegiados Superiores da Universidade estudada não se constitui numa exceção; pe

lo contrário, é a regra geral:

não obstante a existência de diferenças de natureza formal entre elas (as universidades federais), uma estrutura-tipo pode ser considerada aplicável a todas. (...) Na verdade, será fácil demonstrar a completa ausência de procedimentos democráticos na constituição e funcionamento dos órgãos de governo da universidade. (...) Pois o que ocorre é que, sobretudo no que se refere aos Conselhos superiores, a maioria é constituída por ocupantes de cargos executivos, que ou são nomeados diretamente pelo reitor, ou são nomeados através da interferência do reitor junto a autoridades governamentais, de modo que, no exercício de suas funções, integram uma cadeia de comando administrativamente ligada à Reitoria.¹⁴

Como toda ação burocrática, a reestruturação das universidades federais brasileiras, efetuada pela Reforma, foi conduzida dentro de parâmetros extremamente rígidos, definidos pelo nível superior da hierarquia, que estabeleceu as condições do processo. Essa definição incluiu, para o caso das universidades federais, a especificação de como, quando e por quem seria conduzida a ação reformista.

Mais uma vez, chama-se a atenção para o fato de que essas "alturas" hierárquicas não estiveram sempre compostas exclusivamente por elementos da burocracia do ensino superior. Já foi mencionado que as universidades federais mantêm vínculos uniformizadores de controle e subordinação com outros segmentos da burocracia estatal (Seplan, DASP, Ministério da Fazenda etc.)

Verifica-se, desta forma, na prática, aquele fato que Weber considera um dos efeitos principais da administração burocrática, enquanto dominação: o nivelamento dos dominados fren

14. Jorge GUIMARÃES, op. cit., p. 3.

te a um quadro administrativo organizado sob o princípio da hierarquia e da unidade de comando.

Como conclusão, pode-se afirmar que a estrutura colegial da proposta pela Reforma Universitária para as funções deliberativas da administração superior das universidades federais não garante, por si só, a autonomia interna dessas universidades, nem a democratização do processo decisório.

Embora devessem, em teoria, constituir-se numa barreira à burocratização do governo das universidades, esses órgãos colegiados terminam, por um processo de "apropriação", confundindo-se com a própria burocracia, que perpassa todos os níveis da hierarquia administrativa e ocupa espaços vitais na área acadêmica.

CONCLUSÃO

1. O problema abordado

Retomam-se, aqui, de forma sintética, as principais idéias desenvolvidas neste trabalho, segundo um esquema de apresentação coerente com o método de abordagem do problema: a identificação e qualificação dos indicadores de burocratização do modelo de administração proposto pela Reforma Universitária para as universidades federais brasileiras, a partir do exame dos textos que a) definiram os princípios filosóficos e doutrinários da Reforma, servindo de base para sua formulação; b) implantaram e institucionalizaram o processo reformista.

Uma vez que a análise engloba as fases de concepção, implantação e implementação da Reforma, esta revisão é desenvolvida de maneira a explicitar a presença da burocracia no seu contexto, processo e resultados.

Antes de empreendê-la, no entanto, convém tecer algumas considerações quanto ao referencial teórico utilizado.

A aplicação da tipologia da dominação burocrática de Max Weber à análise do problema põe em evidência, graças à sua precisão conceitual, um grande número de indicadores de burocratização da Reforma Universitária; da mesma forma, a tipologia da colegialidade permite compreender melhor as características da estrutura dos Conselhos Superiores das universidades federais, mesmo quando algumas dessas características estão em aparente contradição com os propósitos da organização colegiada (a limitação ou debilitação da chefia monocrática).

Deve-se, entretanto, ter em mente o que já foi salientado na Introdução deste estudo: Weber constrói quadros tipológi-

cos "ideais" de diversos fenômenos sociais que permitem uma melhor compreensão dos fenômenos concretos. A delimitação precisa do objeto de estudo, em cada caso concreto, historicamente determinado, apresenta, em geral, algumas dificuldades que devem ser previamente resolvidas.

No problema abordado, essas dificuldades relacionam -se principalmente com o fato de que a proposta organizacional e administrativa da Reforma Universitária implica uma atitude ideológica de ocultação e escamoteamento que se expressa, na prática, através da conversão de um problema político em problema técnico. Assim, tornou-se necessário o recurso a um instrumental teórico complementar que aprofundasse esta questão, conduzindo à utilização dos conceitos de ideologia e alienação, segundo a abordagem marxista.

2. Burocracia e autonomia universitária

A burocratização da Reforma Universitária já está presente no próprio contexto em que ela foi concebida, no clima de "segredo profissional" dentro do qual atuaram os seus responsáveis - os "especialistas" detentores do "saber técnico" - ocultando, em alguns casos, suas intenções e atividades frente à crítica. A extrema exiguidade dos prazos, fixados por decretos presidenciais, para o desempenho das tarefas; a falta de participação dos diversos grupos, setores e instituições diretamente interessados; a rigidez organizacional das "comissões de alto nível" e as limitações de suas atribuições são elementos que permitem avaliar o grau de burocratismo presente na fase conceitual da Reforma.

Também em seu processo de implantação, a Reforma Universitária manifesta sinais inequívocos de burocratismo. A visão tecnocrática, de inspiração taylorista, que preside à definição dos dispositivos legais reformistas conduziu à imposição de uma estrutura administrativa para as universidades federais que a-

presenta, como características básicas:

- a centralização monocrática do poder de comando e decisão sobre todo o sistema universitário federal na "cúpula" hierárquica do poder central (ou seja, da burocracia estatal); esta cúpula engloba não apenas elementos do sistema federal de ensino superior, mas também representantes do Ministério da Fazenda, da Seplan, do DASP e de outros órgãos ministeriais;
- a criação de novos vínculos de subordinação das universidades a órgãos da burocracia estatal, ou o reforço dos vínculos já existentes, em prejuízo da autonomia externa (isto é, da autonomia frente ao poder federal) dessas instituições; a debilitação da autonomia externa é particularmente perceptível na formulação das políticas de pós-graduação e capacitação docente e na forma de escolha dos dirigentes universitários (Reitor, Vice-Reitor, Diretores e Vice-Diretores);
- a organização de todas as atividades administrativas (e grande parte das atividades acadêmicas) segundo critérios de estrita racionalidade formal, visando uma eficiência meramente quantitativa; subjaz a essa orientação administrativa uma mentalidade empresarial que concebe a atividade universitária como um momento do processo capitalista de produção e consumo e que, conseqüentemente, procura modernizar (sob o prisma do conservadorismo reformista) a "máquina educacional" para adequá-la às metas desenvolvimentistas do "modelo econômico";
- fortalecimento, a partir do poder central, de mecanismos de controle orçamentário, de execução financeira, de pessoal, de expansão de vagas, da qualificação docente e da pós-graduação.

Se a dominação burocrática está presente no contexto e no processo da Reforma Universitária, ela se faz ainda mais evidente em seus resultados.

O exame do processo decisório na Universidade Federal do Rio Grande do Norte a partir de seus instrumentos normativos (Estatuto e Regimento Geral) permite constatar que a Reforma instaurou no interior das universidades federais uma forma de

governo que retira das mesmas sua autonomia interna, isto é, a possibilidade de participação organizada de todos os segmentos, grupos e categorias diretamente interessados na formulação das diretrizes, políticas e estratégias de ação da instituição universitária.

A Administração Superior (composta pela Reitoria e pelos Conselhos Superiores) detém o monopólio interno do poder sobre todos os aspectos da vida universitária. No entanto, o Reitor é, de fato, um delegado do poder federal e o mediador entre a burocracia estatal e a burocracia da universidade que dirige. Desta forma, a instância superior do poder e a "cúpula" da burocracia situam-se fora e acima da universidade.

Por outro lado, os conselhos superiores, apesar de sua organização formalmente colegiada, não restringem ou debilitam a burocratização do processo decisório: pelo contrário, a burocracia ocupa espaços significativos nos Colegiados Superiores, que passam assim a reforçar o processo de dominação, tendo sua representatividade prejudicada.

Neste ponto, chama-se a atenção para o fato de que a afirmativa acima em nada contradiz a teorização de Weber sobre colegialidade. Embora presente esta forma de organização como capaz de limitar ou reduzir o poder monocrático, aquele autor chama a atenção para o fato de que, em determinadas circunstâncias, a colegialidade é também uma modalidade de dominação legal.¹

3. Burocracia: um problema político

Tendo sido reduzida, em sua concepção, a "uma batalha em torno de fórmulas",² a Reforma Universitária procurou negar ou

1. Ver nota 8, Capítulo I.

2. Florestan FERNANDES, op. cit., p. 146.

suprimir o aspecto político da questão administrativa nas universidades.

Fundamentando-se em critérios de racionalidade instrumental, supervalorizou as categorias "neutras" de eficiência operacional e competência técnica, em detrimento da participação e da representatividade.

No entanto, "a Universidade caracteriza-se como sistema político típico",³ entre outros motivos porque "é sistema de dominação gerado a partir de e atuando sobre grupos de interesses diferenciados, consistentes ou conflitivos",⁴ e "apresenta grupos com acesso diferencial aos centros de exercício do poder."⁵

A existência de um sistema burocrático de dominação nas universidades federais brasileiras coloca como prioritária a questão de como se articulam o poder de mando, o processo de decisão e a autonomia universitária. Todos os outros problemas gerados pela burocracia gravitam em torno desta questão básica, estando sua solução de alguma forma com ela relacionada. "Para desburocratizar é preciso que os usuários dos serviços burocráticos tenham 'poder', isto é, estabeleçam com os burocratas uma relação deliberativa."⁶

4. Considerações finais e sugestões

A abordagem, neste trabalho, dos problemas colocados pela burocratização das universidades federais brasileiras a partir da Reforma Universitária apresenta limitações em sua abran-

3. José Armando de SOUZA, Aspectos institucionais do sistema de planejamento da educação superior brasileira. In: 1º SIPI. Anais, p. 95.

4. Id., ibid., p. 95.

5. Id., ibid., p. 95.

6. Lauro de O. LIMA, A burocracia prejudica o poder constituinte. In: Jornal do Brasil, 02/03/1980, Caderno Especial, p.5.

gência.

A restrição do seu âmbito de discussão às atividades administrativas significa apenas uma opção quanto à área de investigação, não implicando de modo algum em privilegiar este aspecto do problema, em detrimento dos demais. Pelo contrário, considera-se indispensável o exame do burocratismo das atividades acadêmicas nessas instituições, assim como a realização de estudos quanto à situação do problema nas outras instituições de ensino superior do país: universidades estaduais, municipais, particulares e unidades isoladas.

Paralelamente à ampliação do âmbito de discussão do problema, deve-se empreender o seu aprofundamento, indo-se além da "realidade legal" das instituições pesquisadas, no sentido de examinar sua dinâmica e seu comportamento organizacional.

Todavia, em todos estes campos de investigação abertos a eventuais estudos - e mesmo na abordagem dos aspectos mais rotineiros da burocratização da vida universitária - não se deve perder de vista o fator político que constitui o cerne da questão burocrática.

BIBLIOGRAFIA

1. ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado. Lisboa, Editorial Presença, 1974.
2. BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude. La reproduction; éléments pour une théorie du système d'enseignement. Paris, Minuit, 1973.
3. BRAGA, Welber da S. Conceito institucional de planejamento. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA INSTITUCIONAL, Campinas, 1976. Anais. MEC/DAU - CENTAU, 1977. p. 18-33.
4. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Estatutos de 1963, 1965, 1968, 1970, 1975, 1977 e 1979; Regimento Geral, 1975.
5. CARVALHO, Guido I. Ensino superior; legislação e jurisprudência. 2. ed. Rio de Janeiro, MEC/COLTED, 1969.
6. CHAUI, Marilena de S. Ideologia e educação. Educação & Sociedade, São Paulo, Cortez, nº 5, 24-40, jan. 1980.
7. CHAUI, Marilena de S. O que é ideologia. Brasiliense, São Paulo, 1980 (Col. Primeiros Passos).
8. COVRE, Maria de Lourdes M. A formação e a ideologia do administrador de empresa. Petrópolis, Vozes, 1981.
9. CROZIER, Michel. Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. Paris, Seuil, 1963.
10. FAYOL, Henri. Administração industrial e geral. 9. ed. São Paulo, Atlas, 1975.

11. FERNANDES, Florestan. Universidade brasileira: reforma ou revolução? São Paulo, Alfa-Omega, 1975.
12. FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e sociedade. 4. ed. São Paulo, Moraes, 1980.
13. GOULDNER, Alvin W. Patterns of industrial bureaucracy. New York, Free, 1954.
14. GUIMARÃES, Jorge. A autonomia universitária se identifica com a estrutura do poder. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 02/03/1980, Caderno Especial, p. 3.
15. LAPASSADE, Georges. Grupos, organizações e instituições. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
16. LIMA, Lauro de O. A burocracia prejudica o poder constituinte. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 02/03/1980, Caderno Especial, p. 5.
17. LOBROT, Michel. A favor ou contra a autoridade. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
18. LOBROT, Michel. La pédagogie institutionnelle. 3. ed. Gauthier-Villars, Paris, 1975.
19. MARX, Karl. O 18 Brumário. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
20. MARX, Karl. Crítica de la filosofía del Estado de Hegel. México, Grijalbo, 1968.
21. MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. 2. ed. São Paulo, Ed. Ciências Humanas, 1979.
22. MENDES, Dumerval T. Desenvolvimento, tecnocracia e universidade. Revista de Cultura Vozes, Petrópolis, v. LXIX, nº 6, 5-18, ago. 1975.

23. MERTON, Robert K. Bureaucratic structure and personality . In: MERTON, Robert K. et alii (org.). Reader in bureau-
cracy. New York, Free, 1952.
24. MOTTA, Fernando C. Prestes. O que é burocracia. São Paulo, Brasiliense, 1981 (Col. Primeiros Passos).
25. MOTTA, Fernando C. Prestes. Teoria geral da Administração; uma introdução. 5. ed. São Paulo, Pioneira, 1976.
26. MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. In-
trodução à organização burocrática. São Paulo, Brasiliense, 1980.
27. MOURA, Tarcísio. Mercado das cordialidades: aspectos pato-
gênicos da mediação burocrática. In: Construção social da
enfermidade. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978. p. 47-72.
28. PEREIRA, L. C. Bresser. Tecnoburocracia e contestação. Pe-
trópolis, Vozes, 1972.
29. POULANTZAS, Nicos. As classes sociais no capitalismo de ho-
je. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
30. POULANTZAS, Nicos. Poder político y clases sociales en el
estado capitalista. 4. ed. México, Siglo Veintiuno, 1972.
31. RAMOS, César A. Tecnocracia e escola. Educação & Sociedade.
São Paulo, Cortez, nº 5, 108-122, jan. 1980.
32. RELATÓRIO Meira Matos. In: Revista Paz e Terra, nº 9, Rio
de Janeiro, 199-241, s/d.
33. RELATÓRIO do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. In:
Revista Paz e Terra, nº 9, Rio de Janeiro, 243-282, s/d.
34. ROMANELLI, Otaíza de O. História da educação no Brasil
(1930-1973). Petrópolis, Vozes, 1978.

35. RUAS, Antonio G. O ensino superior no Brasil e sua estrutura básica. In: GARCIA, Walter E. (org.), Educação brasileira contemporânea; organização e funcionamento. São Paulo, MacGraw-Hill, 1976, p. 126-164.
36. SANTOS, Paulo de Tarso. A educação e seu "pior momento". Folha de São Paulo, 18/10/1980, p. 3.
37. SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, Walter E. (org.). Educação brasileira contemporânea : organização e funcionamento. São Paulo, MacGraw-Hill, 1976.
38. SELZNICK, Philip. A theory of organizational commitments. In: MERTON, Robert K. et alii (org.). Reader in bureaucracy. New York, Free, 1952.
39. SEVERINO, Antônio J. Metodologia do trabalho científico. 4. ed. São Paulo, Cortez & Moraes, 1979.
40. SOUZA, José A. de. Aspectos institucionais do sistema de planejamento da educação superior brasileira. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA INSTITUCIONAL, Campinas, 1976. Anais. MEC/DAU - CENTAU, 1977. p. 95-97.
41. TAYLOR, Frederick W. Princípios de administração científica. 7. ed. São Paulo, Atlas, 1970.
42. TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. São Paulo, Ática, 1980.
43. TRAGTENBERG, Maurício. A escola como organização complexa. In: GARCIA, Walter E. (org.). Educação brasileira contemporânea; organização e funcionamento. São Paulo, MacGraw-Hill, 1976. p. 15-30.
44. TROTSKY, Leon. A revolução traída. São Paulo, Global, 1980, (Col. Bases, nº 32).

45. TROTSKY, Leon. A revolução desfigurada. Lisboa, Antídoto, 1977.
46. XAVIER, Antônio C. da R. & TRAMONTINI, Raulino. Perspectivas do ensino superior no sistema educacional brasileiro. In: 2º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA INSTITUCIONAL, Natal, 1978. Anais. CENTAU, s/d., p. 43-59.
47. WEBER, Max. Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1964, 2 v.
48. WEBER, Max. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In: TRAGTENBERG, Maurício (org.). Textos selecionados. 2. ed. São Paulo, Abril Cultural, 1980, (Col. Os pensadores).
49. WEBER, Max. Ensaaios de sociologia. 2. ed. GERTH, Hans & MILLS, C. Wright (org.). Rio de Janeiro, Zahar, 1971.