

## UNIVERSIDADE: A BUSCA DE UMA ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO \*

Isaura Belloni Schmidt \*\*

### 1. INTRODUÇÃO

A universidade<sup>1</sup> brasileira tem sido alvo de variadas e acirradas críticas de diversos setores sociais atingidos pelas atividades por ela desenvolvidas. As críticas provêm tanto de setores da sociedade civil quanto do próprio governo. Os primeiros apontam a universidade como elitista, desligada das necessidades de setores relevantes da sociedade e oferecendo ensino e pesquisa de qualidade nem sempre confiável e relevante. O governo, que a mantém ou apenas fiscaliza, como no caso da iniciativa privada, aponta-a como cara, pouco eficiente e por vezes "ingovernável". No seio da própria vida universitária os conflitos entre a administração e os administrados tendem a se tornar mais freqüentes e graves do que os esperados conflitos entre professores e alunos.

\* Observação: Estas notas resultam de muitos debates e trocas de idéias. Resumem a contribuição de diversas pessoas, tanto do MEC como da comunidade acadêmica e mesmo de algumas propostas que têm sido divulgadas como, por exemplo, a do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e a da Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior. No entanto, as análises ou proposições, feitas neste texto com o objetivo da divulgação e do debate, são de exclusiva responsabilidade da autora, não devendo ser atribuídas a pessoas ou instituições participantes dos debates.

\*\* Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul incorporada à assessoria do INEP/MEC e professora na Universidade de Brasília.

<sup>1</sup> Usa-se o termo universidade para referir-se, de modo geral, às instituições de ensino superior, independente de sua organização como estabelecimento isolado, federação de instituições ou universidade propriamente dita.

A universidade é concebida como uma instituição social tanto pelo seu caráter quanto pela sua função. Seu caráter é social porque ela, sendo pública ou privada, se utiliza de recursos culturais e científicos, humanos e materiais que são parte do acervo de toda a sociedade. Sua função é social porque o benefício da formação profissional e da pesquisa desenvolvida atinge majoritariamente a sociedade e não o indivíduo.

A necessidade de transformar a universidade é, possivelmente, neste momento, o único ponto de unanimidade entre aqueles ligados às suas atividades, quer setores administrativos (MEC e as Reitorias), quer professores e estudantes, quer outros setores da sociedade que utilizam os seus serviços ou dos profissionais egressos de 3º Grau.

Em vista desta estimulante convergência de interesses, é oportuno que se busque ampliar e aprofundar o debate sobre estratégias possíveis para impulsionar a transformação necessária. O objetivo deste trabalho é polemizar a respeito de algumas das características predominantes da estrutura interna de poder e de autonomia vivenciadas pela universidade e a partir daí explorar uma alternativa de encaminhamento da questão.

### 2. OS ANTECEDENTES DA SITUAÇÃO VIGENTE

A universidade brasileira vive hoje momentos difíceis, caracterizados por alguns como sendo de crise, resultantes tanto de fatores exógenos derivados da profunda transformação pela qual tem passado a sociedade brasileira, quanto de fatores endógenos expressos na magnitude da expansão quantitativa e, principalmente, no complexo e centralizado sistema de formulação, administração e controle da política educacional geral e a específica para o 3º Grau.

2.a. Os fatores exógenos aqui apenas indicados referem-se a condições da conjuntura econômica e política das últimas décadas, as quais têm afetado e mesmo direcionado as condições de funcionamento da univer-

sidade. Destacam-se, entre os fatores econômicos, o nível e as características da transformação da atividade econômica com crescente ênfase na adoção de tecnologia de capital intensivo e na mecanização agrícola, as quais afetam a magnitude e a distribuição da renda gerada e o nível de absorção da força de trabalho, qualificada ou não<sup>2</sup>. Novas prioridades de pesquisas e redefinição da formação profissional são exemplos de efeitos imediatos sobre a universidade; por outro lado, a dinâmica do mercado de trabalho também afeta profundamente a capacidade da universidade de recrutar e reter bons profissionais-acadêmicos.

Dentre os fatores políticos que afetaram as condições de funcionamento da universidade destacam-se as restrições ao exercício da liberdade de expressão e de produção cultural e científica<sup>3</sup>.

Além disso, a universidade brasileira está sendo também atingida pelas conseqüências do que se está convencendo chamar de "crise do ideal de democratização". Durante uma longa fase do pós-guerra, a democratização das oportunidades educacionais nos países desenvolvidos ocidentais parecia sugerir que a educação poderia ser, ao mesmo tempo, fator de mobilidade e de seleção. As dificuldades de inserção no mercado de trabalho e a não concretização das aspirações ascendentes da classe média deflagaram um profundo questionamento do princípio da igualdade de oportunidades.

As chamadas explosões estudantis do final dos anos 60 em alguns países ocidentais foram essencialmente o resultado da contradição das ex-

pectativas, ideologicamente inspiradas, de um processo educacional democrático e não hierarquizado que garantisse ampla inserção no mercado de trabalho, frente às condições reais dos sistemas universitários e seus ideais proclamados, bem como frente à realidade econômica e social da época. No Brasil e na América Latina a tradição de politização estudantil reduziu em parte o impacto da crise: a vida política na universidade brasileira já costumava estar centrada no debate dos problemas nacionais, em uma espécie de treinamento de lideranças. No entanto, com o aumento do contingente de egressos e o início da saturação das oportunidades altamente compensadoras no mercado de trabalho é possível que os problemas do ensino superior, até recentemente tratados como técnicos, administrativos e financeiros, com pouquíssima conotação política, passem a ser percebidos como decorrentes da própria concepção e dos objetivos perseguidos pela universidade.

A crise do ideal da democratização está intimamente ligada à crise de seu modelo alternativo, a educação funcional. No Brasil, a tentativa de compatibilizar os dois modelos, seja via introdução da profissionalização no 2º Grau (antes fundamentalmente propedêutico), seja via introdução de "conhecimentos gerais" na formação profissional mediante a criação dos ciclos básicos, alcançou uma situação de impasse. A busca de uma vinculação mais intensa entre o sistema educativo e o meio que o circunda, tema recorrente tanto no movimento estudantil, quanto nos diagnósticos e proposições (governamentais ou não) elaborados nos últimos anos, tem enfrentado diversos obstáculos. A crise do ideal democrático resulta da dificuldade de compatibilizar os princípios da igualdade de oportunidade de obter educação com as características meritocráticas e seletivas do sistema educacional. A relação estreita buscada entre a formação escolar e as necessidades do mercado de trabalho parece constituir uma estratégia para superar esta crise e, ao mesmo tempo, resgatar o papel do sistema educacional na definição do status individual e na produção de uma força de trabalho socializada e produtiva. Em conseqüência, a questão da qualidade do ensino ministrado adquire crucial importância na medida em que ela não é definida em termos abstratos e a-históricos, mas derivada da concepção e dos objetivos da universidade historicamente configurados.

2.b. Os fatores endógenos, que aqui serão examinados em maior pro-

<sup>2</sup> As implicações destes fenômenos para a universidade enquanto instituição de ensino e pesquisa são variadas e complexas, usualmente nos estudos sobre mercado de trabalho. Ver, entre outros, J. Pastore. *Recursos Humanos e Ensino Superior* (S. Paulo, USP, FEA-IPE, 1977).

<sup>3</sup> Ver, entre outros: Betty Antunes de Oliveira. *O Estado Autoritário e o Ensino Superior* (S. Paulo, Cortez Ed. 1980); S. Schwartzman. *Ciência, Universidade e Ideologia* (Rio, Zahar, 1980); ADUFRGS. *Universidade e Repressão* (P. Alegre, LPM Ed. 1979); ADUSP. *O Controle Ideológico da Universidade* (SP, 1979).

fundidade ainda que sumariamente, referem-se à política de expansão, de organização interna do ensino superior, bem como à relação das universidades com o Ministério da Educação.

As inovações propostas pela Reforma Universitária de 1968 não incorporaram todas as possibilidades derivadas do lúcido diagnóstico elaborado pelo Grupo de Trabalho<sup>4</sup>. Apesar da distância entre o diagnóstico e as proposições legais, a Reforma Universitária implantada em 1968 constituiu-se num marco significativo da história da educação superior brasileira.

A busca de maior racionalidade e eficiência na organização institucional da universidade, a eliminação do feudo cultural constituído pela cátedra vitalícia, a instituição do departamento e de órgãos colegiados como instâncias de decisão das questões de ensino e pesquisa, o reconhecimento da validade da participação estudantil, a constituição de uma primeira etapa de estudos básicos precedendo aos estudos profissionais<sup>5</sup>, as sugestões relativas a regime de trabalho docente (em particular a recomendação da implantação do regime de dedicação exclusiva), a recomendação da instituição do trinômio ensino/pesquisa/extensão, a recomendação de que a educação de nível superior fosse oferecida preferencialmente por instituições universitárias (universidade de campo) e não em estabelecimentos isolados, a implantação da pós-graduação, foram proposições com indiscutível potencial de renovação e melhoria da organização, do funcionamento e do desenvolvimento das universidades<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Para um exame da distância entre diagnóstico e proposições ver: F. Fernandes. "Os Dilemas da Reforma Consentida". Rev. Debate e Crítica, p. 9.

<sup>5</sup> Ver Em Aberto. Brasília, ano 1 (2) jan. 1982: "Ciclo básico na universidade brasileira".

<sup>6</sup> Algumas destas questões já haviam sido encaminhadas, ao menos em parte, nos Decretos-lei nº 53 de 1966 e nº 252 de 1967, e constavam também das sugestões de Rudolf Atcon ao Ministério de Educação durante o período 65/68, cf. José Serrano. Atcon e a Universidade Brasileira (Rio de Janeiro, 1974).

A formulação e/ou implementação de algumas destas proposições, naquilo que se refira à organização e à estrutura de poder da universidade, merecem alguns comentários.

A enfática proposta da Reforma Universitária de racionalização dos meios (recursos humanos e materiais) necessita hoje ser revisada no sentido de se considerar uma estratégia em busca de eficiência e racionalização compatível com "produto" oferecido pela universidade à sociedade: a formação profissional, o conhecimento produzido e os serviços prestados.

A mera transferência para a instituição de educação dos princípios de racionalização administrativa formulados para organizações complexas de caráter empresarial — e, portanto, diferentes da universidade na forma e no conteúdo — aparentemente não tem contribuído para superar as dificuldades próprias das instituições acadêmicas. É urgente que profissionais de administração e de educação se debrucem sobre esta matéria e novas alternativas venham a ser experimentadas<sup>7</sup>. Vejamos brevemente algumas das implicações da transposição de princípios de racionalização administrativa para a vida da instituição educacional.

Na universidade, a racionalização proposta traduziu-se em uma estratégia que visava a "plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes", conforme determinava o Decreto-lei nº 53, de 18/11/66. A reorganização do sistema administrativo e a ampliação da capacidade de absorção da universidade deveriam ser alcançadas mediante a aplicação de critérios racionais, isto é, baseados na adequação dos meios aos fins, cujo prin-

<sup>7</sup> Análise comparativa de sistemas de ensino superior levou Goldschmidt a detectar o início de uma profunda transformação na estratégia de administração acadêmica: "Aceitação inquestionada da orientação professoral tradicional de racionalidade científica tem sido substituída pelo esforço de atingir consenso entre os novos órgãos heterogêneos de tomada de decisão sobre como uma orientação científica pode ser realizada concretamente na discussão caso a caso de políticas educacionais e de pesquisas" (op. cit. p. 239) (grifo meu).

cípio básico é a obtenção de máxima produtividade por unidade de custo<sup>8</sup>. Tais princípios, quando traduzidos para uma linguagem adequada aos componentes e objetivos de uma instituição de educação/pesquisa/extensão, introduzem uma série de questões ainda não resolvidas. Não é difícil identificar quais são os "insumos" integrantes do processo: fundamentalmente o aluno, o professor, o material escolar, o nível do conhecimento na área. É bastante mais complexa a definição das características específicas do "produto" visado; para indicar apenas uma questão: como se afere a qualidade do profissional formado ou da pesquisa desenvolvida? Por outro lado, a enorme gama de combinações possíveis entre os chamados "insumos" dificulta a identificação da combinação mais eficiente, isto é, aquela que possibilite o mais alto nível de qualidade pelo menor custo.

O defensável objetivo de expandir o sistema e aumentar o nível de eficiência foi traduzido em mecanismos de controle e de centralização que feriram o espírito da reforma em dois de seus pontos centrais, a saber, a racionalização dos meios e a decisão colegiada<sup>9</sup>. Análises recentes das condições de oferta de ensino superior não constata aumento da eficiência no uso dos recursos, mas apontam a excessiva burocratização no funcionamento da universidade, o aumento desproporcional da formação profissional de nível superior oferecida por estabelecimentos isolados e uma sensível queda do nível de qualidade da aprendizagem efetivada<sup>10</sup>.

Estruturas administrativas de grande porte tendem à burocratização e à formalização das estruturas de tomada de decisão nas quais os objetivos

e a qualidade da atividade desenvolvida ficam, em geral, em segundo plano. As estruturas de maior porte tendem, inevitavelmente, a transferir o locus da decisão a níveis mais altos da administração, em geral pouco ágeis e permeáveis a inputs de setores subordinados. Nas universidades, a centralização transforma os reitores em chefes administrativos ou gerentes, ao invés de líderes de uma comunidade intelectual<sup>11</sup>.

A criação dos departamentos trouxe a vantagem de reunir professores de áreas afins, antes dispersos em diferentes unidades, com o objetivo de evitar a duplicação na oferta de disciplinas e no desenvolvimento de atividades comuns a várias áreas, bem como possibilitar maior integração entre pesquisadores e temas pesquisados; a nova organização trouxe a desvantagem de diluir entre diversos departamentos, em geral completamente isolados mesmo dentro de um mesmo instituto, a responsabilidade da formulação dos conteúdos que integram a formação do profissional de nível superior<sup>12</sup>. Em geral, as comissões de carreira, talvez pela forma como são estruturadas, estão longe de se constituir em instância de definição de estratégias de formação profissional, restringindo-se às questões legais pertinentes.

A busca de racionalização fez com que a expansão da oferta nas instituições públicas fosse feita mais por aumento da capacidade das insti-

<sup>8</sup> Eficiência e racionalização em organizações complexas têm sido objeto de muitas análises. Entre outros: A. Etzioni. *Organizações complexas* (Rio, ed. Atlas, 1973) e Michel Crozier. *O Fenômeno Burocrático* (Brasília, UnB, 1981).

<sup>9</sup> Maria Stela S. Graciani. *O Ensino Superior no Brasil* (Petrópolis, Vozes, 1982); Irene de Arruda Ribeiro Cardoso. "A reforma Universitária e a Universidade de São Paulo". *Educação e Sociedade*, n.º 3 (119-26).

<sup>10</sup> Entre outros, MEC/CFE. *A Propósito da Qualidade do Ensino Superior* (Anais de 2 encontros) Brasília—1982.

<sup>11</sup> Ver, entre outros, Dietrich Goldschmidt. "Power and Decision Making in Higher Education". *Comparative Educational Review*, junho 1978. (212-41). Aparentemente, este fenômeno é também comum às universidades japonesas, americanas e européias (exceção da Inglaterra e Suécia) que expandiram as instituições existentes em vez de criarem campi independentes.

O autor sugere que, na "Inglaterra, onde o crescimento institucional foi menor, em parte pelo estabelecimento de novas universidades, a tomada de decisão continua a ser relativamente informal e a expansão da administração acadêmica contida". (op. cit. p. 241). Para análise da situação no Brasil veja Betty Antunes (op. cit.).

<sup>12</sup> Ver, entre outros, Eurico Back. "O ciclo-básico na Universidade Federal do Paraná". Em *Aberto*, ano 1 (2) p. 11-6, sobre conseqüências da departamentalização e outros aspectos da Reforma Universitária de 1968.

tuições existentes do que pela criação de novas. Por um lado, a política implementada resultou na criação dos *campi* e de grandes e complexas estruturas a serem administradas. Os *campi*, muitas vezes, não passam de uma justaposição de escolas onde o intercâmbio com a comunidade não existe, e a integração interna fica por conta das atividades estudantis<sup>13</sup>. Por outro lado, contrariando às proposições da Reforma, a expansão do setor privado fez-se fundamentalmente mediante a criação de novas instituições isoladas nas quais os princípios da universalidade de campo e da racionalização dos meios não são implementados<sup>14</sup>.

Outra alteração significativa introduzida pela reforma universitária na organização acadêmica foi a matrícula por disciplina, cujos objetivos de eficiência na alocação de recursos docentes e flexibilidade de organização do currículo individual, permitindo avanço diferenciado, estão ainda longe de serem alcançados. A pura eliminação da seriação e a ausência da figura do professor-orientador redundou na grave consequência psico-pedagógica e política (esta buscada, segundo alguns) de atomizar a formação profissional e a vida do estudante em detrimento da profícua troca de experiências acadêmicas estimuladas pelo grupo de pares em convivência contínua.

A almejada integração ensino-pesquisa é outra das fundamentais proposições da reforma universitária ainda não concretizadas. Como a estrutura departamental introduzida não se mostrou propícia ao desenvolvimento da pesquisa e as verbas são, em geral escassas e mal divididas, começa-se a vislumbrar um certo ceticismo quanto à viabilidade

e aos resultados de tal integração<sup>15</sup>. A exigência de projetos de pesquisa para a concessão do regime de dedicação exclusiva não transforma o professor em pesquisador, nem o mau professor em bom professor<sup>16</sup>. Algumas universidades têm feito a fantástica contabilidade de tomar 1/3 das horas de seu pessoal em regime de dedicação exclusiva (regimentalmente dedicadas à pesquisa) e calcular seu valor monetário para quantificar a magnitude de seu esforço de fomento à pesquisa, como se esta pudesse frutificar de medidas burocráticas.

Apesar do poder e do controle dos níveis administrativos (Reitorias e MEC), constata-se que a política implementada para a expansão, o financiamento e o aperfeiçoamento do ensino, assim como para a expansão e melhoria das atividades de pesquisa e extensão, tem-se caracterizado, há bastante tempo, por uma indefinição de princípios de política educacional perfeitamente identificáveis e operacionalizáveis<sup>17</sup>.

Se, por um lado, o MEC não tem tido — e talvez não deva ter — um projeto de universidade, por outro lado, as universidades, elas próprias, não têm conseguido formular um projeto autóctone, resultado das suas potencialidades institucionais em consonância com as características e necessidades do meio ao qual devem servir.

A inadequada implementação de algumas das proposições inovadoras associadas às impropriedades de outras medidas propostas e implementadas constituem-se em responsáveis, importantes ainda que parciais, pe-

<sup>13</sup> Ver, entre outros, Pedro L. Georgen. "A Universidade, sua estrutura e função". *Educação e Sociedade* n.º 2, (47-59).

<sup>14</sup> Ver, entre outros, Esther F. Ferraz. *Alternativas da Educação* (São Paulo, José Olímpio, 1976), especialmente o capítulo "O ensino superior"; (Vicente de Paula Carvalho Madeira. "Algumas tendências atuais da evolução do ensino superior no Brasil" in: *A universidade brasileira dos anos 80* (Fortaleza, Coleção Documentos Universitários n.º 12).

<sup>15</sup> Por exemplo: Simon Schwartzman, op. cit., p. 120.

<sup>16</sup> Para uma reflexão sociológica sobre como se ensina na universidade, ver Michel Thiollent. "Aspectos Sociais da Didática Universitária". *Educação e Sociedade* n.º 4 (123-35).

<sup>17</sup> Este tópico tem sido objeto de muitas análises: ver, além dos estudos já citados, M.L. Févero. *A Universidade Brasileira em Busca de sua Identidade* (Petrópolis, Vozes, 1975). CRUB. *Educação Brasileira Superior* (Brasília, 1979).

la difícil situação vivida hoje na universidade. Obviamente, a situação de impasse não resulta apenas da recente política educacional implementada, mas decorre dos antecedentes históricos da universidade e das condições econômicas e políticas nas quais se insere. Assim, ainda que não se deva ter ilusões a respeito do que é possível fazer, há espaço para que as forças vivas da universidade mobilizem seus recursos no sentido de uma transformação profunda.

### 3. O PROJETO ATUAL

Antes de explorar algumas das alternativas possíveis no caminho da transformação, cabe examinar ainda um ponto preliminar.

A educação, enquanto sistema formal de ensino, tem sido acusada de inadequada, em um jogo cruzado de críticas oriundas de diferentes segmentos da sociedade e distintas concepções de educação. Dentre os pontos objetivados, situam-se, de um lado, as críticas de que o sistema educacional, ao dar prioridade à formação de mão-de-obra, está irremediavelmente comprometido com a preservação da estrutura social vigente; de outro lado, aqueles que denunciam a baixa qualidade ou mesmo completa inadequação da formação profissional realizada nos diversos níveis de ensino. Os argumentos e os fatos referidos pelas diferentes posições são mais variados e complexos do que seria conveniente detalhar para os objetivos destas notas. No entanto, não se pode fugir à questão subjacente à discussão, que é a de saber quem é responsável pelo "projeto" atual praticado na universidade. Resumindo e concretizando a polêmica que se estabelece no seio do próprio sistema de ensino superior, observa-se que o MEC aponta as universidades e suas Reitorias; estas eximem-se, devolvendo grande parcela da responsabilidade ao próprio MEC e atribuindo o restante a professores e alunos; esses dois grupos, que constituem o elo mais fraco da corrente e possuem perspectivas e argumentos diferentes entre si, não aceitam ser apontados como responsáveis por uma situação sobre a qual têm pouco ou nenhuma influência e poder.

Este "jogo de empurra" não espelha uma fuga de responsabilidade. Em verdade, um projeto de universidade não pode ser elaborado por uma agência nacional de administração central; quando a tarefa é tentada, o resultado é uma caricatura cujos traços predominantes são meca-

nismos de controle e centralização, os quais impedem a manifestação dos caracteres mais importantes da atividade acadêmica, a saber, os seus objetivos e suas estratégias de ensino, pesquisa e extensão. Tais caracteres não são definíveis por uma administração central, uma vez que eles não resultam de normas ou leis de funcionamento, ainda que algumas delas sejam necessárias para a integração entre as diferentes unidades de um "sistema".

Por outro lado, a concentração de poder na administração central das universidades não permite aos professores, nos departamentos e outros colegiados, senão executar um "projeto" do qual não fazem parte e com o qual, conseqüentemente, têm pouco comprometimento. A ilusão de que a mera existência de inúmeros colegiados seja indicador de participação e descentralização tem impedido a maioria das Reitorias de identificar a origem de um grande número de seus problemas. Em geral, esses colegiados têm competências parceladas e desconhecem o que se passa em colegiados paralelos ou superiores; os sistemas de escolha dos membros, com pequena ou nenhuma participação dos diretamente interessados nas suas atividades, não resultam em compromisso entre uns e outros; desta forma, o desempenho colegiado fica reduzido à aplicação de regulamentos, pois as questões substantivas de administração acadêmica e financeira ficam afetas aos colegiados superiores<sup>18</sup>; estes, por sua vez, devido à forma como são constituídos, funcio-

<sup>18</sup> Ver, entre outros, Maria de Lourdes Fávero. "A universidade: autonomia e estrutura interna de poder" apresentado na 2a. C.B.E., Belo Horizonte - junho 1982, onde é feita uma análise comparativa dos estatutos e regimentos de universidades públicas. Ver também Lafayette de Moraes e Maria Lúcia Rocha de Carvalho. "A universidade-empresa e as concepções de Mary Parker Follett". *Educação e Sociedade* n.º 4.

Uma interessante análise das conseqüências da política de controle do MEC sobre as universidades pode ser encontrada em Pedro Lincoln C.L. de Mattos: "A política de controle do Governo em relação às universidades autárquicas federais e suas conseqüências sobre as estruturas administrativas destas instituições" (tese de Mestrado em Administração Pública, FGV-1980).

nam mais como órgãos apêndices das Reitorias do que como órgão máximos de deliberação e fiscalização da instituição<sup>19</sup>.

#### 4. UMA ESTRATÉGIA PARA ENCAMINHAR A TRANSFORMAÇÃO

Como vimos sumariamente, os problemas da universidade são de várias ordens e não serão resolvidas através de algumas poucas medidas propostas por alguns poucos indivíduos. A tarefa daqueles que conhecem e se sentem responsáveis pela universidade é formular, a partir de uma análise profunda e sistemática, um diagnóstico, não de sintomas, mas de causas, pois estas é que terão que ser atacadas.

Com o objetivo de contribuir nesta direção é que se adianta aqui uma interpretação sobre quais são os fatores determinantes da situação vivida pela universidade brasileira. Esta interpretação é composta de diversos aspectos interdependentes: o primeiro refere-se à constatação de que a universidade brasileira ainda não tem um projeto maduro e autóctone que defina e dê sentido social às suas atividades; o segundo aspecto, decorrente do anterior, considera que um projeto com tais características não resulta de reformas globais, pois a complexidade dos fatores de ordem material e científica — responsáveis pela qualificação profissional e pela direção da pesquisa, ambos desenvolvidos em consonância com as peculiaridades regionais — impossibilita a proposição de soluções globalizantes; o terceiro aspecto desta interpretação deriva da constatação de que existem algumas questões de ordem institucional que condicionam de forma definitiva o funcionamento da universidade: a superação, ou pelo menos, a redução da influência destes fatores abriria caminho ou estabeleceria condições mínimas para a instalação de um processo de formulação de um projeto de universidade; o quarto aspecto da interpretação aponta a falta de autonomia e de participação interna para definir e implementar um projeto próprio de universidade como fatores endógenos predominantemente responsáveis pela crucial situação vivida pela universidade atualmente.

<sup>19</sup> Ver M. S. S. Graciani, op. cit., cap. IV, "Burocratização e Organização Universitária", para um estudo de caso de 29 universidades brasileiras.

Uma vez aceita a análise resumida acima, faz-se necessário caracterizar os componentes básicos da autonomia e da democratização buscadas.

Sumariamente, pode-se conceber autonomia como a característica político-administrativa pela qual as universidades públicas ainda e enquanto instituições integrantes do Estado — no caso, da administração indireta —, possuem a capacidade, a independência e a responsabilidade de definir seus objetivos e prioridades e de organizar os recursos humanos e materiais necessários para sua consecução.

A autonomia da universidade é concebida não como um fim, mas como um instrumento para o mais efetivo desempenho de suas funções de ensino, pesquisa e extensão. Trata-se de identificar graus ou áreas de maior autonomia que as universidades devam possuir, de forma a proporcionar rápida capacidade de adaptação às características e necessidades regionais no contexto da sociedade brasileira, em busca de maior qualidade e eficiência nos serviços prestados.

A democratização interna da universidade constitui-se em fator indispensável à prática da autonomia: refere-se à redefinição da estrutura de poder na universidade. Isto é, uma vez transferida para a universidade significativa parcela de decisão sobre a política institucional e sobre questões financeiras e administrativas, faz-se necessário revisar o tipo, a competência e a composição dos órgãos decisórios a assumirem as novas responsabilidades derivadas da maior autonomia. Para que a autonomia ora concebida se efetive como uma responsabilidade assumida individual e coletivamente pela totalidade dos setores envolvidos na atividade acadêmica, é necessário também alterar a atual prática de escolha de dirigentes universitários, que se caracteriza, em geral, pela escassa participação da comunidade<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Autonomia e democratização da universidade tem sido objeto de análises e proposições a algumas décadas. Ver, entre outros: Álvaro Vieira Pinto. *A questão da universidade* (Rio, Ed. Universitária, 1961); José Serrano. *Atcon e a Universidade Brasileira*. (op. cit.); *Estudos e Debates* n.º 3, 1980: "Autonomia de Universidade Brasileira: Vicissitudes e Perspectivas". Ver, também: Kenneth Minogue. *O Conceito de Universidade* (Brasília, Ed. da Universidade de Brasília, 1981).

Esta concepção dos fatores de estrangulamento da atividade acadêmica contém duas premissas sobre o modo como a transformação da universidade deve se processar: primeiro, a universidade necessita estabelecer condições institucionais para poder formular seu projeto e, segundo, compete à cada comunidade universitária mobilizar seus próprios recursos e os da comunidade social a que pertence para, em esforço conjunto, formular seu projeto de ação. Uma primeira etapa desta estratégia constitui-se em uma redefinição das relações das universidades com os órgãos de supervisão e controle a nível governamental, no que se refere à administração financeira, à administração de pessoal, bem como em alteração das relações internas da universidade, a saber, no processo de tomada de decisão e na estrutura de poder. Na segunda etapa, subsequente e dependente da implantação da primeira, é que se dá efetivamente a transformação da universidade a partir de uma nova concepção elaborada e implementada pela própria comunidade acadêmica, após profundo debate entre todos os segmentos interessados e atingidos pelas atividades universitárias.

Nesta perspectiva, a transformação da universidade brasileira deveria basear-se nos seguintes princípios orientadores de política educacional:

- 1 — Reafirmação do MEC como órgão responsável pela coordenação da formulação e da execução da política educacional para o 3º Grau;
- 2 — reafirmação do caráter público das universidades instituídas e mantidas pela União;
- 3 — transferência, às universidades, de maior responsabilidade e autonomia na definição de suas prioridades e das suas estratégias de ação com o objetivo de criar condições institucionais para um melhor desempenho de suas atividades;
- 4 — reafirmação da universidade como o locus privilegiado para o desenvolvimento de pesquisa, pelas suas repercussões na qualidade do ensino.

A implementação da primeira etapa do processo de transformação visualizada constitui-se em oferecer à universidade condições para revisar sua estrutura de participação no processo decisório, assim como proporcionar maiores graus de autonomia e flexibilidade na administração dos seus recursos humanos e financeiros.

A alteração da atual estrutura de tomada de decisão — os órgãos que a integram, sua competência e composição — assim como a forma de escolha de dirigentes constitui-se em requisito importante para o encaminhamento da transformação almejada. A maior participação dos setores constitutivos da comunidade acadêmica no processo de decisão e na escolha de dirigentes tem por objetivo reverter o atual quadro de centralização e a conseqüente ausência de comprometimento e sentido de responsabilidade da totalidade de seus membros em relação às questões vitais das atividades-fim da universidade. Mesmo nas instituições estruturadas com base em grande número de órgãos colegiados, a maioria dos professores, bem como dos estudantes e funcionários, não tem acesso às informações e decisões fundamentais relativas às questões financeiras, de organização acadêmica, ou de administração de pessoal. O processo centralizado estimula o descompromisso daqueles excluídos de sua formulação, acarretando gravíssimas conseqüências tanto do ponto de vista da eficiência quanto da qualidade. A maior participação provoca algumas alterações previsíveis e desejáveis em aspectos fundamentais da estrutura das instituições acadêmicas: Por um lado, os colegiados e os dirigentes, em diferentes níveis, passam a implementar um projeto institucional integrado, cuja definição é partilhada por pessoas e grupos perfeitamente identificáveis. Desta forma, toda a comunidade acadêmica torna-se responsável pelos resultados obtidos, em termos da qualidade das atividades desenvolvidas, da eficiência da utilização de recursos públicos e da relevância da programação implementada. Por outro lado, a legitimidade decorrente da utilização de processos democráticos oferece, aos dirigentes assim escolhidos, condições de formular e efetivar os indispensáveis mecanismos de controle de eficiência e de qualidade. Esta mesma legitimidade deverá se constituir em fator positivo nos entendimentos mantidos pela administração universitária com instituições ou grupos externos, governamentais ou não, em particular com o próprio MEC.

A autonomia visualizada refere-se também à alteração dos mecanismos de administração financeira e de pessoal. Com relação à administração financeira, o objetivo é de proporcionar à universidade maior flexibilidade na definição e na execução do seu orçamento, de forma a agilizar o processo de decisão e operacionalização dentro de parâmetros de eficiência no uso dos recursos públicos.



---

Com relação à política de pessoal, alguns pontos merecem destaque a parte. Primeiro, há muito tem-se discutido e hoje já se tem um consenso de que a tarefa de ensino e pesquisa é distinta das demais tarefas envolvidas na administração pública e, portanto, distingue o professor do servidor público típico. Nesse sentido, não basta apenas que os professores tenham uma carreira própria, mas faz-se necessário propor uma alternativa concreta de administração do pessoal docente e técnico-administrativo mais adaptada e compatível com as exigências das atividades de ensino e pesquisa e extensão. Segundo, as características da docência e da pesquisa são similares entre instituições e áreas do conhecimento, requerendo que se tenha uma carreira comum ao menos para os integrantes das instituições públicas de educação superior, qualquer

que seja o seu regime jurídico ou a área de conhecimento. A carreira comum é considerada um dos fatores importantes na busca de manter e elevar a qualidade do ensino e de reduzir os efeitos das variações do mercado de trabalho sobre a oferta de pessoal docente nas diversas áreas de conhecimento.

Outros detalhes de operacionalização desta proposta poderiam ser avançados, mas se correria o risco da incongruência e da perda de tempo: incongruência com o objetivo de maior participação proposto, e perda de tempo porque o detalhamento só terá sentido se os princípios e a estratégia sugeridos forem aceitos pelos diferentes segmentos apontados como responsáveis e integrantes do processo de transformação proposto.