

Autonomia universitária: implicações gerenciais para as instituições federais de ensino superior*

MARIA ARLETE DUARTE DE ARAÚJO**

DJALMA FREIRE BORGES***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A proposta de autonomia universitária no conjunto de reformas do Estado brasileiro; 3. Mudanças gerenciais colocadas pela autonomia; 4. Dificuldades na implementação das mudanças exigidas pela autonomia; 5. Precondições exigidas para a efetivação das mudanças.

PALAVRAS-CHAVE: autonomia universitária; implicações gerenciais.

Este artigo examina as implicações gerenciais da proposta de autonomia universitária, em discussão no Congresso Nacional, para a vida das instituições federais de ensino superior. Inicialmente, aborda a inserção da proposta no conjunto de reformas do Estado brasileiro. Em seguida, comenta as mudanças gerenciais colocadas pela autonomia, que entre outras prerrogativas, permitirá às instituições federais de ensino superior (Ifes) remanejar recursos, receber doações, criar, organizar e extinguir programas acadêmicos, estabelecer a política geral da instituição, administrar os recursos humanos e definir sua estrutura de gestão. Em terceiro lugar, discute as dificuldades de sua implementação e, finalmente, levanta as precondições exigidas para a efetivação das mudanças, que envolvem a mobilização da comunidade universitária e uma difícil negociação entre os diferentes atores institucionais sobre os múltiplos aspectos da vida organizacional.

University autonomy: implications for federal institutions of tertiary education

This paper examines the managerial implications of the proposal of university autonomy — in discussion in the Brazilian Congress — to the life of

* Artigo recebido em set. 1997 e aceito em nov. 1998.

** Doutora em administração pela EAESP/FGV, professora adjunta e vice-coordenadora do Programa de Pós-graduação em Administração da UFRN.

*** Doutor em administração pela EAESP/FGV, professor adjunto e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Administração Universitária da UFRN.

federal institutions of tertiary education. First, it takes into consideration the insertion of the proposal in the Brazilian State reform. Second, it makes remarks about the managerial changes caused by the autonomy, which, among other prerogatives, will allow the federal institutions of tertiary education to: redistribute resources; receive donations; create, organize and extinguish programs; establish general policies for the institution; administrate human resources; define its managerial structure. Third, it discusses the obstacles to implementation, and finally, examines the necessary preconditions to make the changes effective, which will involve mobilization of the university community and a difficult negotiation among different institutional actors about the multiple aspects of organizational life.

1. Introdução

A proposta do governo federal de regulamentação do art. 207 da Constituição, em exame pelo Congresso Nacional, pretende disciplinar a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições federais de ensino superior (Ifes).

De acordo com o art. 5º da proposta, o objetivo da autonomia é “garantir a liberdade de crítica e a livre produção e transmissão do conhecimento, ao abrigo de quaisquer ingerências alheias aos interesses do desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão e do acesso ao conhecimento produzido”. O art. 6º explicita que “a autonomia consiste na autogestão das atividades de ensino, pesquisa e extensão por parte da comunidade acadêmica, que é sua detentora”. Finalmente, o art. 7º esclarece que “a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial tem por finalidade tornar efetiva a autonomia didático-científica, que lhe serve de pressuposto e fundamento”.

Com a preocupação de vir a constituir-se um interlocutor na discussão da autonomia universitária, a Andifes — Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior —, por sua vez, igualmente, formula sua proposta de autonomia.

De acordo com a Andifes, a autonomia didático-científica “consiste na liberdade para estabelecer políticas e concepções pedagógicas em relação à produção, organização, sistematização e transmissão de conhecimentos” (art. 10).

Já a autonomia administrativa “consiste na capacidade de auto-organização, de produção de normas próprias, no que se refere à escolha de seus dirigentes, e à administração de recursos humanos, materiais e patrimoniais” (art. 12).

Por fim, a autonomia de gestão financeira e patrimonial “consiste na capacidade de gerir recursos financeiros e materiais, postos à sua disposição pelo mantenedor, bem como os gerados pela própria universidade” (art. 14).

Por outro lado, nas duas propostas, a autonomia universitária se concretiza a partir do aporte de recursos, em forma de orçamento global, para o custeio das atividades das Ifes, repassados em duodécimos mensais. A União destinará a tais instituições, anualmente, nunca menos do que 75% dos recursos totais aplicados por ela em educação, vinculados à receita resultante de impostos, na forma estabelecida pelo art. 212 da Constituição. Deste montante assim formado, o Poder Executivo destinará 95% diretamente para manutenção e desenvolvimento das Ifes, reservando os restantes 5% para programas especiais de expansão e melhoria da qualidade do ensino dessas instituições.

Como se vê, o requisito básico da autonomia é a transferência para as universidades das decisões e responsabilidades de gestão dos recursos que lhes forem alocados, o que pressupõe que “cada universidade deve buscar sua identidade, em termos de sua organização, estruturas acadêmicas e administrativas” (Castro, 1995b:4).

Em decorrência da proposta de autonomia, emergem para as instituições federais de ensino superior algumas preocupações de natureza gerencial que até o momento se manifestavam de forma muito diluída. A autonomia, entre outras prerrogativas, permitirá às Ifes remanejar recursos, gerir livremente o seu patrimônio, receber doações, criar, organizar e extinguir programas, estabelecer a política geral de administração da instituição, administrar o seu quadro de pessoal, firmar contratos e convênios, criar capacidade de avaliação e definir sua estrutura de gestão.

As perspectivas colocadas pela autonomia alargam amplamente, para as Ifes, suas responsabilidades atuais de gestão, e não é temerário afirmar que trarão como consequência mais imediata a necessidade de profissionalizar a administração. É claro que hoje as Ifes já administram recursos materiais, financeiros e humanos. Mas o fazem em estreita articulação com o Ministério da Educação. A autonomia rompe as amarras da centralização e implica ampla liberdade de definições sobre rumos a seguir. Por outro lado, significa que as administrações das universidades não mais poderão se utilizar da vinculação com o MEC para justificar a não-solução de seus problemas. Com o manto protetor do Estado, as pressões para profissionalizar a gestão eram bem pequenas. Cada instituição, de futuro, passará a ter responsabilidade direta sobre seu destino. Essa transferência de foco muda tudo. A lógica passa a ser outra. Ganha realce uma lógica de racionalização. Termos como eficiência, eficácia, *performance*, por exemplo, que até agora não ocupavam espaço na forma de gerir, serão corriqueiros.

O objetivo deste artigo é, portanto, examinar as implicações gerenciais da proposta de autonomia universitária, em discussão no Congresso Nacional, para a vida das instituições federais de ensino superior. Inicialmente, será abordada a inserção da proposta de autonomia universitária no conjunto de reformas do Estado brasileiro. Em seguida, serão tratadas as mudanças

gerenciais colocadas pela autonomia e as dificuldades de sua implementação. Finalmente, serão analisadas as precondições para a efetivação das mudanças.

2. A proposta de autonomia universitária no conjunto de reformas do Estado brasileiro

Desde o início dos anos 90 o debate travado em torno da reforma do Estado brasileiro tem como tônica principal a necessidade de melhorar a capacidade de gestão das instituições públicas, como forma de adequá-las às novas demandas da sociedade e à crescente escassez de recursos. Tornou-se, assim, lugar-comum falar de eficiência, efetividade, eficácia, qualidade, produtividade, reengenharia e terceirização. Capacidade de gestão surgiu, então, como expressão mágica para responder à crise fiscal do Estado.

Assim, uma correta compreensão da proposta de autonomia universitária para as Ifes exige situá-la no conjunto de reformas do Estado brasileiro — que tem por objetivo aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas —, bem como nas soluções apontadas pelo Banco Mundial para o ensino superior nos países em desenvolvimento.

A proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil parte de uma redefinição do papel do Estado, que agora deve ser menos executor ou prestador de serviços diretos. “Em seu novo papel, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura” (Mare, 1995:4). Nesta perspectiva, flexibilização de normas e procedimentos, maior autonomia, inovação dos mecanismos de gestão, novas parcerias e diversificação das formas de operação do sistema passam a fazer parte integrante do discurso da reforma.

Assim, a introdução de técnicas gerenciais modernas e de uma nova mentalidade administrativa se impõe como requisito básico da reforma do aparelho do Estado no Brasil. O documento preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare, 1995:7) afirma: “O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais, e da adoção de valores e de comportamentos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais do Estado. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas”.

A autonomia administrativa e financeira dos serviços sociais do Estado surge, então, como uma necessidade: "Museus, como universidades, centros de pesquisa, hospitais são serviços sociais fundamentais. Asseguram aos cidadãos bens inestimáveis: a educação, a saúde, a cultura, o desenvolvimento científico. São instituições tão importantes que precisam do apoio do Estado para bem funcionar. (...) Não há razão, porém, para que sejam incluídas no núcleo burocrático do Estado, como ocorre no Brasil" (Mare, 1995:1).

Estas instituições passariam a ser denominadas "organizações públicas não-estatais", com autorização para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo. "A publicização dos serviços sociais e, em especial, das universidades, deverá ser voluntária. Seus organismos dirigentes deverão decidir se preferem o controle rígido do Estado inerente ao *status quo*, ou a autonomia somada à maior responsabilidade representada pela transformação em organização social" (Mare, 1995:2).

Como se vê, a regulamentação do art. 207 da Constituição não pode ser vista sem que se faça uma leitura acurada das propostas, ora em discussão no Congresso Nacional, de reforma do aparelho do Estado.

O documento do Banco Mundial (1995:69-70) intitulado *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, por sua vez, recomenda explicitamente uma maior autonomia administrativa das instituições públicas para execução das reformas da educação superior. Afirma: "*Una mayor autonomía institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior, especialmente a fin de diversificar y usar los recursos más eficientemente. La experiencia reciente indica que las instituciones autónomas responden mejor a los incentivos para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia*".

Ou ainda: "*La descentralización de todas las funciones administrativas claves asignándolas a las instituciones mismas de enseñanza superior es una condición sine qua non para el éxito de la reforma, en especial con respecto a la diversificación del financiamiento y al uso más eficiente de los recursos. (...) Cada institución debería poder establecer los requisitos de admisión, determinar los derechos de matrícula y otros cargos, y determinar los criterios que deben cumplirse para proporcionar asistencia financiera a los estudiantes necesitados, con el fin de asegurar que el número y la distribución de los estudiantes nuevos sea compatible con sus recursos. Las instituciones deberían tener, igualmente, la facultad de contratar y despedir personal dado que representa una partida importante de gastos en la mayoría de las instituciones de enseñanza superior. Esta flexibilidad es esencial para que las universidades puedan establecer programas que respondan a las nuevas demandas del mercado laboral y controlar los costos reduciendo personal docente cuando la proporción entre profesores y estudiantes esté por debajo de los niveles de eficiencia. Las escalas de sueldos deberían fijarse de manera independiente en las diversas instituciones, de modo que puedan atraer a profesores de buena calidad*" (Banco Mundial, 1995:71-2).

3. Mudanças gerenciais colocadas pela autonomia

Utilização do planejamento estratégico como instrumento de gestão

A primeira questão colocada pela proposta de autonomia, que implica ampla liberdade da instituição para gerir seus recursos humanos, financeiros e administrativos, é a necessidade de resgatar a idéia de utilização do planejamento estratégico, de forma a permitir às instituições universitárias o uso de um instrumental adequado para o exame de sua situação atual e da trajetória futura. Na verdade, o planejamento estratégico impõe “a necessidade de uma reflexão sistemática sobre a organização, de modo a possibilitar a consideração de implicações futuras de decisões que devem ser tomadas no presente” (Araújo, 1996:77). Além disso, ao impor uma reflexão sistemática, o planejamento estratégico gera “uma base de dados quantitativos e qualitativos sobre a organização capaz de dar suporte às decisões sobre missão, objetivos, metas e estratégias constituindo um instrumento gerencial de enorme significação” (Araújo, 1996:79).

Todavia, como afirmam Osborne e Gaebler (1995:255) “o planejamento estratégico não é algo que se faça uma só vez, mas um processo que precisa ser repetido com regularidade. O elemento importante não é o plano, mas, sim, a atividade de planejamento. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão do futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção comum do objetivo a alcançar. Isto faz com que todos e não apenas os líderes entendam em que direção devem desenvolver-se. Ajuda a todos os membros da comunidade a aproveitar oportunidades inesperadas e enfrentar crises imprevistas, sem precisar esperar por uma ordem vinda de cima”.

Neste processo, particular atenção deve ser dada à missão da instituição. É importante ter clareza sobre qual é a missão da instituição, porque somente com uma missão bem definida é possível “manter o foco sobre o objetivo da organização, chamando atenção para o que é importante e estabelecendo metas que permitam um alinhamento entre valores e práticas” (David Couper, chefe de polícia de Madison, Wisconsin, citado em Osborne e Gaebler, 1995:140). Sem a definição clara da missão organizacional, deixará de existir um elemento aglutinador das ações de toda a instituição, com desperdício de energias e recursos. As unidades acadêmicas, em função de suas visões paroquiais, terão ainda maiores dificuldades de se orientarem por uma visão de totalidade, com enormes perspectivas de se engalinharem em um processo autofágico de disputas por recursos materiais, financeiros e humanos.

Compartilhando da opinião de Osborne e Gaebler (1995), em tal situação, consideramos que as regras e as previsões orçamentárias assumem o lu-

gar da missão, numa completa inversão de hierarquias. Isto sem falar que, em uma estrutura descentralizada e complexa como é a instituição universitária, é muito difícil aceitar a existência de “uma missão” para a instituição.

Importa reter, neste processo de definição da missão, que é de fundamental importância, a leitura correta dos ambientes interno e externo à instituição. Como afirmam Kotler e Fox (1994:146): “uma instituição adaptativa é aquela que opera sistemas importantes de monitoramento e interpretação das mudanças ambientais e mostra facilidade para revisar sua missão, metas, estratégia, organização e sistemas, de modo que figurem perfeitamente alinhadas a suas oportunidades”. Referindo-se particularmente às instituições educacionais, Kotler e Fox (1994:148) afirmam “que as mesmas precisam prestar atenção às suas competências exclusivas que são aqueles recursos e habilidades em que a instituição é especialmente forte”.

Visto o problema de uma outra forma, “não existe postura proativa, antecipatória, possível quando os dirigentes organizacionais estão demasiadamente voltados para a problemática interna de suas organizações, quando contemplam os próprios umbigos e os consideram o centro do Universo” (Bjur & Caravantes, 1994:15).

A autonomia impõe à universidade não só a necessidade de interpretar o ambiente, seja ele interno ou externo, mas também a necessidade de adequar a instituição ao seu meio, com vistas ao cumprimento eficaz de sua missão. A análise ambiental deve contemplar desde aspectos da conjuntura política e econômica (demandas da sociedade, relacionamento com o governo federal etc.) até aspectos de natureza interna (como as atividades de ensino, pesquisa e extensão, corpo docente, corpo discente, bibliotecas etc.).

Importa ressaltar que a análise dos ambientes interno e externo à instituição não se faz sem um adequado sistema de informações que possa alimentar o processo decisório em todas as suas etapas, ou seja, desde a identificação do problema até a escolha de uma alternativa. A qualidade das decisões vai depender fundamentalmente da melhoria dos sistemas de informação e controle. “Os sistemas de informações existentes não são capazes de retratar os fatos que se passam no interior da instituição, nem permitir uma análise crítica sobre os dados. Sem um bom sistema de informações não é possível montar cenários estratégicos e estabelecer as mudanças e adaptações necessárias à consecução da orientação estratégica” (Araújo, 1996:80).

Mudança na forma de conceber a administração

A autonomia administrativa, didático-pedagógica e de gestão financeira deve ser estendida a todo o conjunto da universidade. Isto significa que devem ser eliminadas regras e normas que impedem o florescimento das diferenças. O pressuposto de uniformidade que regulamenta as atividades acadêmicas deve

dar lugar às particularidades. A autonomia exige uma mudança na concepção da administração, que se deve pautar por metas e resultados acadêmicos, administrativos e financeiros previamente negociados, e não por normas nem sempre adequadas às unidades. Esta tarefa é tanto mais urgente quando se sabe do *ethos* burocrático centralizador que define a configuração das instituições universitárias federais, atreladas a um conjunto de regras e procedimentos no cumprimento de suas atividades, e do caráter uniformizador de suas políticas, que não respeitam as diferenças entre suas diversas unidades.

Importa reter, entretanto, que é necessário algum tipo de normalização. Toda administração precisa de diretrizes, de regulamentações, mas não ao ponto de sufocar as diferenças e a competência específica de cada unidade. Como afirmam Osborne e Gaebler (1995:119): “É claro que a implantação da burocracia visa a evitar sinistros e dissabores. Porém, acaba por evitar que muitas outras coisas boas aconteçam também. A burocracia reduz o ritmo do governo, assemelhando-o ao de uma lesma. Tira-lhe toda a agilidade, tornando-o incapaz de se adaptar com rapidez às súbitas mudanças do dia-a-dia. Ineficiência e desperdício se espalham, chegando a todos os cantos da organização”.

Revisão dos programas acadêmicos e serviços

Em um cenário de crescente escassez de recursos, torna-se de fundamental importância para a instituição avaliar os programas e serviços por ela oferecidos. É claro que um processo de revisão dos programas e serviços encontrará fortes resistências, em razão dos interesses constituídos. O fato de que há dificuldades para pensar a instituição na sua totalidade corrobora a visão de que uma unidade tem maior importância do que outra no conjunto da instituição.

A revisão dos programas acadêmicos e serviços prestados evidentemente não pode se dar de forma simplória, a partir de um exame puro e simples da relação custo/benefício tão comum na iniciativa privada. Entretanto, a instituição não poderá adotar como regra geral desconhecer alguns aspectos básicos que norteiam o oferecimento de qualquer programa e/ou serviço, tais como a qualidade, o interesse dos alunos, o custo, a relação aluno/professor, o número de turmas, a taxa de crescimento, os recursos existentes, a viabilidade do mercado e a centralidade dos programas em relação à missão. Concordamos com Kotler e Fox (1994): a menos que existam fortes razões para retenção, manter um programa fraco custa caro. Exige uma quantidade desproporcional de energia, que poderia ser canalizada para outras oportunidades.

“Freqüentemente as instituições constatarem que possuem muitos programas e planos, mas recursos limitados. Desde que não podem fazer tudo, de-

vem escolher quais programas receberão ênfase e quais precisam ser ampliados ou eliminados” (Kotler & Fox, 1994:159). É claro que, em algumas situações, alguns programas e/ou serviços poderão ser mantidos mesmo que não resistam a uma simples análise de custo/benefício.

Tomar decisões sobre os principais programas constitui, para Kotler e Fox (1994), uma estratégia de portfólio acadêmico. A ferramenta de portfólio incorpora três dimensões: a extensão em que o programa está ligado à missão da instituição, a qualidade do programa e as demandas atual e futura do programa.

Rigor na utilização de recursos

A definição de um orçamento global e a liberdade de utilização e remanejamento dos recursos orçamentários alteram substancialmente a situação funcional de cada instituição federal de ensino. Se, por um lado, desaparece a inflexibilidade das rubricas que engessam atualmente a administração, por outro lado faz-se necessário um planejamento rigoroso das atividades para evitar gastos desnecessários e falta de recursos para o cumprimento das mesmas. O rigor na utilização de recursos não se descola da revisão dos programas e serviços oferecidos nem da necessidade de que esta revisão se faça também a partir de um conjunto de indicadores, entre eles o de custo/benefício.

A noção de custo/benefício é, na maioria das vezes, rejeitada quando se trata da coisa pública. Entretanto, não dá para fugir dessa equação se o que se deseja é uma instituição ajustada aos seus recursos e capaz de produzir resultados. Para Osborne e Gaebler (1995:225), deve-se adotar uma certa perspectiva de investimento, ou seja, “o hábito de mensurar o retorno dos gastos como se fossem investimentos. A estratégia não visa a ganhar dinheiro, mas poupá-lo, através da avaliação do retorno de seus investimentos”. Em outras palavras, as instituições devem fazer um esforço no sentido de buscar eficiência interna na utilização dos seus recursos. Assim, impõem-se a identificação dos custos reais de cada unidade e a análise das relações aluno/professor e entrada/saída de alunos, da demanda do curso/oferta de vagas e de outros indicadores de *performance*. A utilização de tais indicadores será uma decorrência natural da competição que se estabelecerá internamente por recursos. Dificilmente alguma unidade aceitará receber menos do que aquilo que julga merecer, dando aval a desempenho insuficiente de outra unidade. A maioria das unidades acadêmicas na universidade pública não tem a menor idéia do custo real dos serviços que oferece.

Outrossim, o modelo de partição dos recursos orçamentários destinados às Ifes instituído pelo MEC e atualmente em vigor, a ser adotado também para alocação do orçamento global na proposta de autonomia, ao privilegiar parâmetros com base em indicadores de produtividade e desempenho (efi-

ciência), instituirá, sem dúvida, uma pressão no sentido da obtenção de resultados e provocará reorientações importantes na vida administrativa e acadêmica das instituições. Se a instituição também adotar internamente, para distribuir seu orçamento entre suas unidades, um modelo de alocação que privilegie indicadores de desempenho, as unidades acadêmicas procurarão certamente atingir os patamares estabelecidos. Pois, conforme acentuam Osborne e Gaebler (1995:155), "indicadores de *performance* oferecem medidas específicas para a avaliação da qualidade dos serviços prestados, os quais revelam com que eficiência uma unidade está se saindo na busca de seus objetivos".

É claro que aqui também a institucionalização de indicadores de desempenho não se fará sem resistência. Até porque a distribuição interna de recursos orçamentários, na maioria das instituições universitárias federais, tem privilegiado o critério do índice histórico de participação, que, por sua própria natureza, cristaliza posições estabelecidas, premiando muitas vezes a ineficiência, e constituindo-se de fato num obstáculo ao crescimento e à mudança.

Igualmente importante é a definição do perfil de distribuição de recursos. Quais serão as prioridades da instituição? Quais os critérios que definirão as prioridades? Como se vê, são questões diretamente relacionadas à identificação da missão da instituição.

Gestão dos recursos humanos docentes

Considerando que os recursos humanos docentes são os responsáveis diretos pelo "que fazer" da instituição, atenção especial deve ser dada ao planejamento, desenvolvimento, número e composição do corpo docente. "A atribuição de cargos de professor deve levar em conta necessidades imediatas da universidade, mas, talvez, sobretudo, aquelas que ela pode antecipar e suas prioridades de desenvolvimento, de modo que possa dispor de um corpo docente equilibrado, capaz de responder a suas necessidades durante vários anos" (Ecuyer, 1990:41).

A liberdade de administrar os recursos humanos docentes da forma que for mais conveniente a cada instituição exige, tanto na hipótese de prevalecer um regime único para as universidades federais, quanto na hipótese de regimes próprios a cada instituição, um repensar da carreira docente e de sua forma de implementação. É inaceitável uma carreira que não privilegie um princípio básico da vida universitária, que é a premiação pelo mérito. A definição de um conjunto de atribuições específicas para cada classe estabeleceria maior capacidade de controle do desempenho funcional da instituição, uma vez que desapareceria a ambigüidade atual de que o professor deve fazer tudo, independentemente de sua classe, nível e titulação.

Um padrão crescente de exigências em função da titulação alcançada permitiria maior compatibilidade entre o nível de formação acadêmica e o

trabalho efetivamente realizado e teria como consequência imediata uma pressão maior sobre os docentes já titulados, em termos de produção científica e de atividades de pesquisa. A carreira docente vigente nas universidades federais não especifica atribuições e responsabilidades inerentes a cada classe, favorecendo uma lamentável desordem administrativa, em prejuízo de indispensáveis condicionantes hierárquicos.

A implementação de uma nova carreira, que tenha como princípio básico o mérito, exige também mudanças no processo de recrutamento, desenvolvimento e avaliação de desempenho. Em relação às funções de desenvolvimento e avaliação de desempenho, a instituição deve trabalhar com a perspectiva de que o docente, no tempo em que permanecer na instituição, deve submeter-se a um processo permanente de desenvolvimento e de avaliação.

A exigência de que a folha de pagamento de pessoal de cada instituição federal de ensino superior deve limitar-se a 85% do seu orçamento global coloca imediatamente a questão de como fazer o ajuste, dado que hoje a maioria das universidades federais compromete entre 90 e 95% dos seus recursos com o pagamento de pessoal. A estratégia atual do MEC para atender a determinadas áreas do conhecimento carentes de pessoal docente tem sido a de autorizar apenas uma reposição muito lenta dos docentes aposentados e, em muitos casos, em vez de uma contratação definitiva, a utilização do recurso ao professor substituto.

Todavia, é claro que não interessa às universidades federais, preocupadas com a busca de excelência em suas atividades, adotar como modelo essa política que compromete ainda mais a qualidade já precária do ensino. Aqui mais uma vez se impõe a tomada de decisões planejadas, de forma a não prejudicar as atividades em andamento. Decisões que devem passar necessariamente pela procura de respostas às indagações a seguir.

- ▼ Qual a situação dos programas existentes?
- ▼ Qual o perfil dos docentes em termos de titulação?
- ▼ Que programas podem ser ampliados, cortados e/ou modificados?
- ▼ Qual a demanda pelos programas existentes?
- ▼ É possível mudar o perfil de qualificação docente?
- ▼ Em quanto tempo?
- ▼ Em que áreas é imprescindível a contratação de docentes?

Como se vê, o ajuste de pessoal, longe de ser apenas um cálculo contábil, exige um repensar da instituição. Há que se planejar toda a movimentação de entrada e saída de docentes em cada área do conhecimento para que

não seja inviabilizada, a curto e médio prazos, a execução de atividades de ensino, pesquisa e extensão. A renovação dos quadros docentes em determinadas áreas demanda tempo e investimento na qualificação.

Outras questões igualmente se colocam, tais como a remuneração, a forma do contrato e o recebimento de pró-labore decorrente de participação em projetos e programas custeados com recursos não provenientes da União.

Avaliação institucional

A subordinação do reconhecimento da condição de universidade, com os direitos daí decorrentes, ao instituto do credenciamento, de caráter obrigatório, realizado pelo poder público, de acordo com normas legais e com periodicidade de cinco anos, recoloca na ordem do dia a questão da avaliação, uma vez que a melhoria da qualidade de gestão institucional ou dos seus programas acadêmicos está intrinsecamente ligada a algum tipo de processo avaliativo em curso, pois somente um esforço de analisar desempenho, confrontar metas e avaliar resultados cria as condições necessárias para a busca constante de melhorias. Como afirma Castro (1995a:170), "o caráter temporário do credenciamento incentiva a manutenção e mesmo melhoria de desempenho, assim como a institucionalização das capacidades de auto-regulação. A própria mecânica do credenciamento desencadeia no interior das instituições um processo de se repensar, que, por si só, desperta, areja e muitas vezes transforma a percepção e o comprometimento que os professores, alunos e funcionários têm em relação à sua instituição".

Entre outras dimensões do processo avaliativo, podemos enumerar aquelas referentes à missão e aos objetivos, recursos físicos, recursos humanos, bibliotecas, serviços prestados, qualidade dos programas, estrutura de custo e estratégias.

Revitalização da estrutura decisória

A estrutura decisória da universidade, composta de diversos organismos colegiados com competência para definir, acompanhar e avaliar a política acadêmica e administrativa, alocar recursos humanos, materiais, financeiros e patrimoniais, necessita ser revitalizada, não só para tornar o processo decisório o cerne da ação administrativa em sua preocupação de planejar e controlar os esforços organizacionais, mas para garantir que se efetive de fato a participação da comunidade universitária na tomada de decisões.

No primeiro caso, é preciso que a tomada de decisão seja um processo que conduza de fato ao exame de diferentes alternativas, e não apenas à con-

firmação de uma postura incrementalista como método de escolha organizacional. Mesmo concordando com Lindblom (1959) que o incrementalismo é um método de escolha viável em uma estrutura organizacional onde as decisões são compromissos negociados — caso específico da universidade —, não podemos deixar de reconhecer o conservadorismo deste método. Como afirma Borges (1996:33): “Trata-se de um sistema conservador, porque considera os programas e políticas existentes como pontos básicos a manter, centrando sua atenção em novos programas e políticas e nos acréscimos, decréscimos ou modificações dos programas e políticas em execução”. Nesta perspectiva, a instituição dificilmente patrocina mudanças. É mais seguro dar andamento aos programas conhecidos, principalmente quando as conseqüências de novos programas não podem ser previstas. Não é difícil imaginar, pois, as conseqüências de semelhante posição em um contexto de profundas modificações e de escassez de recursos.

Em relação à efetividade da participação, apesar de, formalmente, a estrutura decisória nas universidades sinalizar para a democratização e participação nas decisões, o que vemos, compartilhando a opinião de Baldrige (1982), é uma participação fluida, em que mesmo quando as pessoas são ativas se movem dentro e fora do processo de tomada de decisão; ou seja, os indivíduos normalmente não dedicam muito tempo a um problema determinado e, em muitos casos, decidir é uma atividade carente de interesse. Assim, o núcleo decisório fica restrito a um pequeno grupo de pessoas. Por outro lado, inexiste o processo de discussão que subsidiaria as decisões, dando margem a posições individuais, e não institucionais. Assim, urge dotar a instituição de um requisito básico de efetiva participação: a construção de canais de informação confiáveis, onde cada indivíduo possa avaliar as conseqüências de seus atos e os resultados da ação coletiva. Uma participação efetiva pressupõe um compartilhar da gestão em seus múltiplos aspectos: levantamento de problemas, busca de soluções e comprometimento com a escolha feita.

4. Dificuldades na implementação das mudanças exigidas pela autonomia

O atrelamento às diretrizes emanadas do MEC, que tem caracterizado fortemente a gestão das instituições universitárias federais, moldou em todos esses anos uma cultura de pouca iniciativa gerencial, marcada por um elevado grau de formalismo e um impulso para controlar muito arraigado, apesar de uma estrutura extremamente fragmentada e descentralizada. A este respeito afirmam Vieitez e Lodi (1991:39): “Durante os anos de autoritarismo foi grande a ingerência, a centralização do Estado nas questões administrativas, políticas e acadêmicas da universidade, traduzidas em limitações para a gestão financeira autônoma, com prejuízos e inconveniências graves para o ensino e a pesqui-

sa; em danosas barreiras interpostas à autodeterminação política e acadêmica, com incessante clima de tensão”.

Explica-se, assim, a inércia administrativa presente, que se expressa na aceitação de “que não há nada a fazer enquanto não houver regulamentação”. Romper com a atitude de apenas executar as políticas do MEC constitui, pois, o primeiro grande desafio para o desenvolvimento na instituição da “capacidade de fazer escolhas qualificadas que permitam conjugar eficiência com a qualidade dos serviços e a sintonia com suas clientelas” (Castro, 1995a:160).

Um outro aspecto que certamente dificultará a implementação das mudanças é a própria falta de clareza sobre a missão, os objetivos e as metas da organização. “Normalmente, não há uma visão compartilhada da universidade. Os objetivos e ações de cada unidade, em vez de representarem uma visão unificada da organização, refletem visões fragmentadas de diversos grupos, dificultando sobremaneira o processo de planejamento. A visão fragmentada acaba resultando em acordos necessariamente incrementais, limitados a determinados aspectos da problemática, dificultando ou mesmo invalidando a discussão de metas e estratégias da organização” (Araújo, 1996:81).

Por outro lado, um grande desafio “reside em como as instituições ganham capacidade de fazer escolhas que integrem as perspectivas de seus quadros administrativos e acadêmicos” (Castro, 1995a:164). O problema advém de uma estrutura de gestão que, apesar de privilegiar a participação da comunidade universitária na tomada de decisões, não foi capaz de garantir a efetividade dessa participação, que se apresenta, na maioria das vezes, extremamente fluida. E também resulta de uma cultura acadêmica que resiste a envolver-se com questões administrativas.

A questão da garantia de financiamento público de suas atividades, assegurando sua sobrevivência e desenvolvimento, é outra dificuldade a ser enfrentada pelas instituições universitárias federais. Apesar de estar explicitado na proposta de autonomia que os recursos financeiros serão repassados em forma de duodécimos, o que garantiria às instituições condições para o planejamento das atividades, o fato de que os recursos estão vinculados à arrecadação de impostos da União traz um componente de insegurança e instabilidade muito grande.

O dispositivo que estabelece como garantia, para cada Ifes, de alocação mínima de 95% dos recursos, pelo montante total distribuído para cada uma no ano anterior, em valores reais, representa uma tentativa de eliminar este problema, mas continua sem dar às instituições as informações e o controle sobre o montante efetivamente arrecadado. O passado recente de frequentes faltas de compromisso da autoridade pública com a educação contribui fortemente para que haja uma grande dose de desconfiança na comunidade universitária a respeito das intenções do governo, particularmente num cenário em que se afirmam as inúmeras vantagens da iniciativa privada em

detrimento da esfera pública. A defesa da autonomia, antes tão cara à comunidade universitária, agora é vista com muita cautela. Há sério receio, na comunidade acadêmica das instituições universitárias federais, de que, a pretexto de regulamentar a autonomia, o governo esteja dando mais um passo para desobrigar-se com a educação pública superior.

O fato de o processo decisório ser mais aberto e, portanto, dependente do conflito e da ação política, introduz também um componente de grande dificuldade na operacionalização de algumas mudanças. Somente soluções negociadas com os diferentes atores sociais da instituição poderão abrir espaços para modificações na ação administrativa. Não há espaço na instituição universitária para racionalidades únicas e absolutas. Assim, é provável que a discussão sobre revisão dos programas, utilização de recursos, definição de prioridades e estabelecimento de políticas e estratégias seja objeto de muita controvérsia.

A falta de suportes logísticos — banco de dados, tratamento, análise e disseminação de dados e informações sobre os mais diversos aspectos da instituição — que subsidiem a tomada de decisão, seja na atividade de planejamento, seja no dia-a-dia das unidades acadêmicas, é outro grande entrave às mudanças. A falta de uma base de dados confiável aguça as contradições internas e contribui para deslegitimar as propostas mais sérias.

5. Precondições exigidas para efetivação das mudanças

Responder de forma satisfatória ao desafio gerencial posto pela autonomia não é tarefa fácil. As mudanças e dificuldades apontadas, que não são exaustivas, sinalizam a dimensão do desafio. Por outro lado, a regulamentação da autonomia parece irreversível.

Desde 1991 o governo tenta regulamentar o art. 207 da Constituição, que trata da autonomia universitária. Mas hoje não existe só a proposta do governo em discussão. Há também a proposta de autonomia universitária elaborada pela Andifes, que, ao contrário da proposta oficial, trata não somente da autonomia da universidade federal, mas da autonomia tanto da universidade pública — federal, estadual e municipal — quanto da universidade privada. Mais ainda: a proposta da Andifes vai além da simples regulamentação das condições da autonomia, para colocar abertamente a obrigação do credenciamento periódico da instituição universitária, pública e privada, com severas exigências em termos de qualificação do corpo docente e proibição de contratação pelo regime de hora-aula. Assim, parece que não é prudente que a comunidade universitária fique alheia e fuja ao debate. As questões estão colocadas e é urgente preparar-se para enfrentá-las.

Neste sentido, uma ampla mobilização da comunidade universitária sobre as implicações políticas e administrativas da proposta de autonomia se

impõe como uma importante precondição para a definição de uma autonomia adequada e de melhores condições para a efetivação das mudanças requeridas. São muitas as opções a fazer. Sem discussão e sem uma conscientização da comunidade universitária, as dificuldades podem se avolumar de tal forma que podem pôr em risco a própria sobrevivência da instituição.

Em seguida a tal processo de discussão e conscientização da comunidade universitária, é necessário dar início a um processo de preparação da instituição para a autonomia. De imediato, isto implica uma extensa e difícil negociação política entre os diferentes atores institucionais sobre os múltiplos aspectos da vida organizacional que precisam ser alterados. A revisão das estruturas internas da organização universitária e de suas instâncias de decisão é uma dessas iniciativas de negociação. Uma outra seria definir padrões de referência e indicadores de desempenho, quantificáveis e mensuráveis, imprescindíveis numa situação de autonomia institucional a exigir análise e avaliação.

Todavia, numa evidência de como estão interligados os diferentes aspectos da vida organizacional, a definição de um conjunto de padrões de referência e indicadores de desempenho coloca, por sua vez, a exigência de criação de suportes logísticos, especialmente em termos de necessidades de informação, em amplitude, profundidade e tempo requeridos. E isto mais uma vez repõe novas iniciativas de negociação.

Portanto, para ficar apenas em uns poucos exemplos, o novo mundo da autonomia exige, previamente, como precondição para que as mudanças requeridas sejam feitas de forma adequada e resultem de fato em um patamar superior de eficiência e eficácia da ação das organizações públicas universitárias, o mais largo processo prévio de discussão e conscientização da proposta e de negociação política entre seus atores organizacionais. A autonomia, ao colocar para a instituição universitária uma série de opções e ao tornar claro que os recursos a ela destinados são finitos, introduzirá mudanças profundas na agenda de decisões e certamente afetará a cultura e a prática de gestão vigentes.

Referências bibliográficas

- Andifes. *Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades proposto pela Andifes para discussão na comunidade universitária*. Brasília, Comissão de Autonomia da Andifes, 1996.
- Araújo, Maria Arlete D. de. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 30(4), jul./ago. 1996.
- Baldrige, Victor J. et alii. *Estructuración de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior*. México, Noema, 1982.

- Banco Mundial. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C., 1995.
- Bjur, W. & Caravantes, G. R. *Reengenharia ou readministração: do útil e do fútil no processo de mudança*. Porto Alegre, AGE, 1994.
- Borges, Djalma F. Modelos decisórios e alocação orçamentária em universidades: o caso da UFRN. São Paulo, EAESP/FGV, 1996. (Tese de Doutorado.)
- Castro, Maria H. M. Avaliação institucional para a autogestão: uma proposta. *Ensaio*. Rio de Janeiro, 3(7):157-72, abr./jun. 1995a.
- . Uma revolução silenciosa: a experiência de autonomia financeira da USP e Unicamp (1989-1995). Rio de Janeiro, UFRJ, 1995b. (Trabalho contratado pelo BID — Divisão de Programas Sociais.)
- Ecuyer, J. L. Gestão universitária: problemática canadense. Seminário Internacional sobre Administração e Desenvolvimento Universitários: Problemática e Estratégias, 1. *Anais*. Natal, 1990.
- Kotler, P. & Fox, Karen F. A. *Marketing estratégico para instituições educacionais*. São Paulo, Atlas, 1994.
- Lindblom, C. E. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19, 1959.
- Mare. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- Osborne, D. & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 6 ed. Brasília, MH Comunicações, 1995.
- Presidência da República. Capes. *Anteprojeto de lei que define a autonomia das universidades federais e demais instituições federais de ensino superior*. 1996
- Vieitez, C. G. & Lodi, Lúcia H. Sobre a autonomia universitária. *Revista Universidade e Sociedade*, 1(2), nov. 1991.