

A universidade brasileira à luz do modelo prismático

AGERSON TABOSA PINTO *

1. *Introdução*; 2. *O modelo prismático*; 3. *A universidade brasileira*; 4. *Conclusões*.

1. **Introdução**

Passada a moda da teoria evolucionista que modernamente germinou em Laplace, Darwin e Spencer, mas que tem suas sementes na velha filosofia grega, os estudiosos da mudança social já demonstraram que esta não se opera de maneira uniforme, gradual e progressiva. Não só as sociedades não evoluem do mesmo modo e no mesmo ritmo, como são diferentes os graus de mudança, e esta não se dirige linearmente para o progresso. Daí porque nações que nasceram na mesma época distanciaram-se, às vezes, umas das outras no processo do desenvolvimento e, em busca deste, tomaram caminhos diferentes. Ademais, dentro de uma determinada sociedade, os diversos setores da cultura também não se desenvolvem sob a mesma cadência. É a demora ou retardamento cultural (*cultural lag*) de que já falava Ogburn, em 1922, em seu famoso livro *Social change*.¹ A rica literatura sobre mudan-

* Professor da Universidade Federal do Ceará.

¹ Eis como, de maneira clara e exata, Ogburn coloca o problema: "The thesis is that the various parts of modern culture are not changing at the same rate, some parts are changing much more rapidly than others;

ça, desenvolvimento e modernização ainda não esgotou a fecundidade desse campo de estudos, que continua atraindo a atenção de especialistas do mundo inteiro.

Foi estudando administração comparada com Fred W. Riggs² chegou à elaboração de mais um modelo³ explicativo do comportamento das sociedades ao longo do *continuum* do desenvolvimento e, particularmente, da conduta do setor administrativo dentro das sociedades em transição, ou, na sua linguagem, das sociedades prismáticas. Mas este, como veremos, não é apenas um modelo a mais. Procurou explicar facetas importantes do problema, até então desapercibidas, e revelou, através de um tipo original de abordagem, aspectos da mudança que haviam escapado às teorias mais divulgadas.

Este trabalho pretende mostrar a adequação do modelo de Riggs à sociedade brasileira, focalizando, de modo especial, o comportamento da administração pública, através do exame de um tipo especial de burocracia, que é a universidade. Seria mais um teste de validade empírica da teoria, desta vez em sociedade diferente daquelas que lhe serviram de laboratório. Veremos também que, neste esforço brasileiro rumo ao desenvolvimento, o papel da escola, e, particularmente, da universidade, não foi o que era de se esperar. Antes que pioneira, ela sempre foi, entre nós, cauda-

and that since there is a correlation and interdependence of parts, a rapid change in one part of our culture requires readjustments through other changes in the various correlated parts of culture. For instance, industry and education are correlated, hence a change in industry makes adjustments necessary through changes in the educational system. Industry and education are two variables, and if the change in industry occurs first and the adjustment through education follows, industry may be referred to as the independent variable and education as the dependent variable. Where one part of culture changes first, through some discovery or invention, and occasions changes in some part of culture dependent upon it, there frequently is a delay in the changes occasioned in the dependent part of culture. The extent of this lag will vary according to the nature of the cultural material, but may exist for a considerable number of years, during which time there may be said to be a maladjustment." Ogburn, William F. *Social change*. New York, Delta Book, 1966. p. 200-1.

² Fred W. Riggs, professor da Universidade de Indiana, tem larga experiência de pesquisas sobre administração em países subdesenvolvidos do Oriente.

³ O emprego de modelos não é apenas uma moda que invadiu também o campo das ciências sociais. É antes uma necessidade didática ou heurística, como acha Riggs, citando Deutsch: "Estamos empregando modelos, intencionalmente ou não, toda vez que tentamos raciocinar sistematicamente sobre o que quer que seja." Para ele, "um modelo significa qualquer estrutura de simbolo e normas operacionais que tenha sua contrapartida na vida real". Riggs, Fred W. *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 6-7.

tária das mudanças e do progresso.⁴ Assim, teria havido entre a administração pública, em geral, e, especialmente, entre a burocracia educacional e vários outros setores culturais, o fenômeno do *cultural lag*, em prejuízo do desenvolvimento global.

De início, estudaremos, em suas linhas gerais, o modelo prismático, aplicado à sociedade como um todo, e depois, de modo especial, à administração pública. Passaremos, em seguida, ao estudo da universidade brasileira, apenas com o intuito de mostrar que lhe assenta muito bem o manequim prismático. Não foi possível e nem talvez fosse necessário, para o que nos propomos, um estudo aprofundado da nossa universidade, tarefa assaz difícil sobretudo agora que, com a reforma, ainda não se fixaram, em definitivo, os traços de sua nova fisionomia. Nesse estudo, embora superficial, tentamos focalizar os aspectos mais importantes da instituição, desde sua natureza — passando por suas funções e estrutura — até o seu funcionamento.

Tivemos por bem, em nossa exemplificação, não identificar nem pessoas nem instituições, mesmo em prejuízo, às vezes, de sua força persuasiva.

2. O modelo prismático

O modelo prismático⁵ pode ser utilizado em seu nível macrosocial, mais amplo, aplicável às sociedades globais, ou em seu nível microssocial, mais restrito, para o âmbito, por exemplo, da burocracia. É que Riggs, em seus estudos de administração, sempre deu realce às interações entre a burocracia e a ambiência social mais ampla, supondo impossível aprofundar-se no exame daquela, sem um sólido conhecimento desta. Na análise estrutural-funcionalista por ele usada, a burocracia é tida como um subsistema

⁴ Veja, a esse respeito, as observações de Oliveira Lima, Lauro. *Tecnologia, educação e democracia: educação no processo de superação do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965, especialmente nos capítulos 4 — Responsabilidade administrativa do sistema educacional, 5 — Tecnologia, educação, democracia e 9 — A universidade a serviço do desenvolvimento.

⁵ A teoria de Riggs chama-se prismática, ou o seu modelo é prismático, em razão de se concentrar, como já foi dito, na explicação das sociedades intermediárias, em transição. Estas retêm, superpostas, as funções que se concentram indiferenciadas nas sociedades tradicionais, e que surgem diferenciadas ou difratadas nas sociedades modernas, assim como o prisma capta a luz branca concentrada, composta de todas as frequências, para projetá-la, difratada, decomposta nas cores do arco-íris. Essa analogia explica, pois, não apenas o uso do adjetivo prismático, como das expressões — concentrado e difratado — correspondentes, respectivamente, a tradicional ou moderno, ou a qualquer tipologia bipolar, caracterizadora das sociedades que ocupam os extremos do *continuum* em que se processa o desenvolvimento. Veja Riggs, Fred W. op. cit. p. 26 e 30-4.

do sistema social. Daí a interdependência funcional entre o todo e suas partes, entre o sistema e seus diversos subsistemas, e destes, entre si. Comparou essa interação entre burocracia e sociedade global às relações ecológicas, isto é, entre indivíduos e meio físico, dedicando estudos especiais à ecologia da administração. Analisemos resumidamente o modelo em seus dois enfoques, dispensando mais atenção ao segundo, ou seja, à administração prismática, já que nosso objetivo principal é a análise de um tipo concreto e especial de burocracia.

2.1 *A sociedade prismática*

O entendimento do que seja sociedade prismática dependerá do exame dos conceitos de sociedade concentrada e de sociedade difratada. Já nos referimos ao *continuum*, em cujas extremidades se acham as sociedades concentrada e difratada,⁶ ou, respectivamente, tradicional e moderna,⁷ e, à meia distância destas, a sociedade prismática ou transicional.⁸ Para explicar sua tipologia, Riggs começou apresentando características “de forma talvez um tanto impressionista”, como ele mesmo reconhece, passando, depois, a utilizar, com maior rigor científico, o método estrutural-funcionalista. Percorramos, a largo passo, os dois caminhos.

2.1.1 A sociedade concentrada é homogênea; a difratada, heterogênea, enquanto a prismática resulta de uma fusão das duas primeiras. Para estas, a explicação já havia sido dada, desde Spen-

⁶ Veja a nota anterior, em que explicamos o emprego dessas expressões.

⁷ Embora não haja correspondência perfeita entre essas duas tipologias, vamos empregar, ao longo deste artigo, uma pela outra. “Os característicos que identificam o tradicional, transicional ou moderno são diferentes dos que definem o concentrado, prismático ou difratado. Todavia, creio existir uma correlação entre as respectivas escalas...” Riggs, Fred W. op. cit. p. 40-1. Esse autor justifica a preferência pela terminologia que criou, por sua isenção de conotações temporais e valorativas ou teleológicas. Transicional, *v. g.*, sugere a idéia de passagem, de transcurso, quando, na realidade, não é próprio de uma sociedade prismática tender necessariamente para a difratada. O qualificativo de moderno, a seu turno, pode insinuar a noção de superioridade. Ora, não se pode dizer, em regra, que a sociedade difratada seja superior à prismática, e, esta, à concentrada. Veja Riggs. op. cit. p. 39-40.

⁸ É o que diz Heady: “Numa escala que medisse o grau de especificidade funcional das estruturas, o modelo prismático puro representaria, presumivelmente, uma sociedade que seria o ponto central entre os modelos concentrado e difratado, embora isso ainda não tenha sido completamente esclarecido.” Heady, Ferrel. *Administração pública: uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. p. 55.

cer e Durkheim⁹, motivo por que Riggs insiste com mais ênfase na caracterização da sociedade prismática. A sociedade concentrada como que se resume na vida do grupo familiar. As unidades familiares ou de parentesco são estruturalmente idênticas, como os anéis da minhoca. Daí sua homogeneidade. A sociedade difratada é heterogênea, no sentido de que se compõe de uma pluralidade diversificada de grupos, cada um com seus padrões de conduta e sua escala de valores. A sociedade prismática reúne características das duas outras. Tem uma aparente heterogeneidade, pois imita a sociedade difratada. O formalismo,¹⁰ que é um dos seus caracteres predominantes, é a expressão do seu imitacionismo, do seu mimetismo. Suas mudanças se dão, via de regra, por influências de fora, exógenas, razão por que as sociedades prismáticas, segundo Riggs, são, na realidade, exoprismáticas. Suas leis, por exemplo, aculturadas ou adaptadas de sociedades modernas, não conseguem aplicação plena, pois não se compatibilizam com os velhos padrões de conduta remanescentes da sociedade tradicional. O que ocorre com a sociedade prismática é a superposição parcial ou imbricação de estruturas, normas e valores da sociedade difratada sobre os sedimentos deixados pela sociedade concentrada, gerando, a todo instante, paradoxos, incongruências e ambigüidades.¹¹

2.1.2 Segundo a análise estrutural-funcionalista, a sociedade concentrada é particularista e difusa e baseia-se no *status atribuído*, enquanto que a sociedade difratada é universalista, funcionalmente específica e tem por base o *status adquirido*.¹² A

⁹ Para Spencer a evolução social, como a biológica, passa de um aumento de integração para uma dispersão de movimento ou funções, ou seja, da sociedade de estrutura homogênea (sociedade militar), com base no princípio de cooperação compulsória, para a sociedade de estrutura heterogênea (sociedade industrial), integrada pelo princípio da cooperação voluntária. Semelhantemente, para Durkheim há sociedades segmentárias e diferenciadas, integradas, respectivamente, pela solidariedade mecânica, com base no parentesco, e pela solidariedade orgânica, com base no contrato.

¹⁰ Segundo Kleber Nascimento, "o conceito de formalismo refere-se à incongruência entre o prescrito e o observado, entre lei e comportamento, entre o formal e o real..." Nascimento, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. In: *Revista de Administração Pública*, v. 1, n. 1, p. 13, 1967.

¹¹ Veja Riggs, Fred W. op. cit. p. 15-21.

¹² Riggs está usando as três últimas das cinco variáveis de padrão com que Parsons esquematizou as alternativas de ação em qualquer sociedade, a saber: universalismo-particularismo, difusão-especificidade e atribuição-realização. Veja Riggs. op. cit. p. 21-30 e Parsons, Talcott. *The social system*. New York, The Free Press, 1968. p. 68-112.

sociedade prismática é aquela do meio termo, em que não há predominância destas ou daquelas características, ou em que todas elas misturam-se equilibradamente.¹³ O particularismo, como atributo da sociedade concentrada, significa o personalismo, o grupismo, o etnocentrismo que nela marcam a conduta dos agentes, em contraposição à abertura para o universal, à transcendência, que não distinguem grupos, raças e nações e que marcam a sociedade difratada. A sociedade concentrada é funcionalmente difusa, isto é, suas funções são exercidas misturadamente, sem estruturas específicas, diferenciadas. Nela, uma estrutura desempenha um grande número de funções. Na sociedade difratada, porém, cada estrutura¹⁴ desempenha uma só função, ou um pequeno número de funções que se manifestam distintas, diferenciadas. Ela é, assim, funcionalmente específica. A estrutura familiar, por exemplo, que, na sociedade tradicional, também exerceu funções econômicas, políticas e religiosas, ocupa-se, na sociedade moderna, quase exclusivamente com a função biológica, pois até a socialização das crianças em tenra idade já está sendo confiada às escolas maternas. O *status atribuído*, base da sociedade concentrada, significa que nela a posição das pessoas é definida pelo sexo, pela raça, pela idade e pelo parentesco, isto é, por fatores naturais, que independem da vontade humana, enquanto que na sociedade difratada o que prevalece é a realização (*achievement*), o *status adquirido*, a posição alcançada deliberadamente, à custa do esforço individual. A sociedade prismática, como já dissemos, é uma miscelânea de todos esses atributos. Se tomarmos, *v. g.*, a família na sociedade prismática, veremos que ela já se encaminha para a especificidade funcional, pois já não exerce mais aquela pluralidade de funções, busca a realização, o *status adquirido*, quando inicia os seus membros na divisão do trabalho e os orienta

¹³ Riggs tem o cuidado de ressaltar que seus tipos extremos — sociedade concentrada e sociedade difratada — são ideais ou hipotéticos. Realmente, não há sociedades exclusivamente concentradas nem exclusivamente difratadas. As sociedades são todas mais ou menos prismáticas. Riggs, Fred W. op. cit. p. 27. Essa observação faz lembrar o que Hagen diz a respeito da posição dos países perante o desenvolvimento. Segundo ele, não há países subdesenvolvidos nem desenvolvidos. Há os que não estão e os que estão em desenvolvimento. Dentre estes, uns são mais e outros são menos desenvolvidos. Hagen, Everett E. *La teoría económica del desarrollo*. Buenos Aires, Amorrortu, 1971. p. 15.

¹⁴ Riggs definiu estrutura como “qualquer padrão de comportamento que se tenha tornado um aspecto normal de um sistema social”. Riggs. op. cit. p. 22. Smelser, com mais clareza, diz que ela é “a interação repetida e uniforme entre duas ou mais pessoas”. Smelser, Neil J. *A sociologia da vida económica*. S. Paulo, Editora Pioneira, 1968. p. 53. Quanto à função, o seu sentido mais corrente, segundo Merton, é o de “consequências observáveis que propiciam a adaptação ou ajustamento de um dado sistema”. Merton, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo, Mestre Jou, 1970. p. 118.

para a profissionalização, rompe as barreiras do particularismo, integrando-se a outros grupos e acolhendo valores universais. Mas, em contrapartida — como prova de que subjacentes mas atuantes estão as marcas da sociedade concentrada — a família ainda é responsável por muitas atitudes particularistas; notória é sua intronissão nas estruturas encarregadas das funções políticas, econômicas e administrativas, e muito ainda pesa, na determinação do *status* social das pessoas, a bagagem que lhes foi atribuída via hereditariedade.

Riggs construiu vários minimodelos para tornar mais compreensível o seu modelo de sociedade prismática. Limitemo-nos a citar o do bazar-cantina, que nos parece dos mais interessantes: "... a cena (lugar onde se realiza qualquer ação) econômica de nosso modelo prismático formalmente parece um mercado, mas seu comportamento real possui igualmente as características de outras cenas — a arena (cena da interação política); o palco (da competição por prestígio) e a repartição (da ação administrativa). Para simplificar, chamemos aos determinantes do preço no mercado — *fatores de mercado* — e a todas as demais considerações que determinam o equilíbrio de poder, prestígio e solidariedade — *fatores de arena*. Teremos, então, que: numa sociedade *difratada*, os preços são predominantemente determinados por 'fatores de mercado' e a influência de 'fatores de arena' sobre os preços é insignificante; na sociedade *concentrada*, os fatores de arena predominam sobre os fatores de mercado de tal forma que praticamente não se apresenta o fenômeno 'preço'; na sociedade *prismática*, porém, os preços são determinados por uma combinação de fatores de arena e de mercado. Essa relação pode ser sintetizada na proposição de que *a razão dos fatores de mercado para os fatores de arena como determinantes do preço varia de acordo com a posição da economia no contínuo que vai do concentrado ao difratado.*"¹⁵

2.2 A administração pública prismática

A administração pública prismática haveria de ostentar aqueles mesmos predicados da sociedade prismática, aquela superposição de particularismo e universalismo, de difusão e especificidade, de atribuição e realização. Sem podermos discutir, aqui, as modernas

¹⁵ Riggs, Fred W. op. cit. p. 115. O emprego da expressão — bazar-cantina — tem a seguinte justificação: o bazar é o símbolo da indeterminação dos preços e de lugar aberto a todos, enquanto que a cantina é, por natureza, discriminadora, privativa de determinadas pessoas. É a superposição da sociedade difratada sobre a concentrada, produzindo o tipo prismático.

teorias a respeito da natureza e objetivos da administração, admitamos que ela seja o instrumento de organização e implementação das práticas. Assim, tornou-se corrente dizer que suas virtudes cardeais são a eficiência e a eficácia. Eficácia, para Riggs, “diz respeito ao grau de realização de um determinado objetivo”, e eficiência “refere-se ao custo relativo do que foi realizado”.¹⁶ Em linguagem sistêmica, cumpriria à administração executar, de modo racional, as regras ditadas pelos órgãos de direção do Estado — “maximizando o produto governamental e minimizando os indutos representados pelos custos”¹⁷ sempre com vistas à persecução de objetivos definidos. Mostraremos, com o apoio de Riggs, que a administração prismática nunca obtém o grau de eficiência e eficácia da administração difratada, em razão do peso da influência que sobre ela exerce a administração concentrada.¹⁸ Por ser pródiga, está a perder, a todo instante, a eficiência, e por excessivamente poderosa, está impedida de alcançar um grau satisfatório de eficácia. Durante a comprovação dessas duas proposições básicas, nos reportaremos, aqui e ali, às variáveis de padrão, caracterizadoras da sociedade prismática, que também o são da burocracia. Por outras palavras, veremos que a administração reflete sempre a sociedade. Embora em níveis diferentes, a realidade que está sendo tratada é a mesma. Para efeito de simplificação e clareza, Riggs chama a repartição prismática de “sala”; a concentrada, de “câmara”, e a difratada, de “escritório”. Julgamos dispensável falar dos outros dois modelos,¹⁹ já que o que nos interessa é o modelo “sala”.

2.2.1 O poder da burocracia — Várias razões explicam o grande poder burocrático nas sociedades prismáticas. Antes de tudo, a necessidade da burocracia. À proporção que os países se desenvolvem, mais precisam de administração. Não basta planejar, é preciso executar. As metas projetadas são, em geral, atingidas, quando a execução é eficientemente administrada. Porque deles necessitam, os governantes nem sempre conseguem controlar a ação insinuante dos burocratas. Antes, são até por eles influen-

¹⁶ Idem. p. 281.

¹⁷ Idem. p. 279.

¹⁸ A burocracia do modelo weberiano, caracterizada pela racionalidade, hierarquia, impessoalidade, qualificação profissional e regulamentação expressa, somente pode ser praticada em sociedades modernas ou difratadas. Veja Gerth, H. H. & Mills, C. Wright. eds. *From Max Weber*. New York, A Galaxie Book, 1958. p. 196-8.

¹⁹ Se o prismático ocupa o espaço intermediário entre o concentrado e o difratado, e se as três posições já foram descritas, a nível da sociedade, fica fácil tirar deduções para o nível das burocracias.

ciados.²⁰ Em segundo lugar, os órgãos executivos, legislativos e judiciários são incapazes de exercer controle efetivo sobre as autoridades administrativas. Além disso, o poder da burocracia é bifocal. Ela não só é agente da prática política, como serve também de canal de mobilização política, função específica dos partidos políticos, e de mobilização social, função que em geral também não é própria da burocracia. Deixa, então, de ser específica, torna-se difusa e multifuncional, em detrimento, é claro, de sua eficácia. Se a atenção dos burocratas é desviada para outros objetivos, que não os da própria burocracia, a ação desta tenderá, naturalmente, a tornar-se menos eficaz: “Quanto mais poderosos forem os burocratas, mais fácil se torna permitir que o ganho pessoal prejudique o cumprimento do dever, maior a tentação para permitir que a família e as amizades tenham precedência sobre as obrigações para com a organização, e mais natural será favorecer os membros das comunidades minoritárias. Nessa situação, compreende-se facilmente que um egocentrismo sem lei prevaleça sobre as normas oficialmente instituídas.”²¹ Vejamos algumas amostras da manifestação desse poder:

a) Relações com a clientela — Pelo poder que detém, o burocrata faz-se naturalmente importante, para não dizer arrogante. Na sociedade prismática, a clientela não costuma recorrer às suas representações nas câmaras e assembléias para reivindicar do governo novas políticas, inovações jurídicas, aperfeiçoamento e eficiência na prestação dos serviços públicos. Procura diretamente a burocracia: “... sua estratégia básica consiste em exercer pressão direta sobre os funcionários incumbidos da execução das diretrizes governamentais, a fim de conseguir deles que deixem de aplicar as normas ou apressem o fornecimento de serviços autorizados”.²² Sem controle ou sob controle ineficiente, esse relacionamento é um convite permanente aos desmandos, que vão desde o “tráfico de influência”, um tanto camuflado, até a mais deslavada corrupção: “... o peso das sanções a que na realidade estão sujeitos os funcionários da ‘sala’ estimula mais a transgressão do que o cumprimento da lei. A expectativa de propinas também induz o pessoal da ‘sala’ a inventar formalidades e obstáculos técnicos que atrasam o andamento dos processos, com o objetivo de induzir os clientes a oferecerem pagamento para receber aqui-

²⁰ “Não devemos supor que os funcionários se submetem passivamente à ‘vontade pública’, ou que, se tiverem uma oportunidade, deixarão de afirmar a prevalência de seu interesse próprio e assim converter (ou subverter) o ente público, moldando-o segundo suas próprias conveniências e instituindo o domínio da burocracia.” Riggs, Fred W. op. cit. p. 280.

²¹ Riggs, Fred W. op. cit. p. 284.

²² Idem. p. 290.

lo a que por direito lhes deveria ser proporcionado independentemente de qualquer despesa”.²³

b) O nepotismo do recrutamento — Nos modelos prismáticos já deve estar previsto por lei que o recrutamento dos funcionários deve ser feito por concurso, aberto a todos, no melhor estilo difratado. É claro que são os princípios do universalismo, da especificidade e qualificação funcionais que estão ditando esse modo formalista de recrutar. Mas a procura do mérito²⁴ é apenas uma simulação, pois, no final, o nepotismo é que prevalece como traço marcante dos modelos concentrados. O poder da burocracia não fica apenas na influência sobre o resultado dos concursos e sobre as nomeações. Há, em toda investidura, uma perspectiva de aumento de poder, tanto do padrinho quanto do afilhado. É o que diz Riggs, com muita justeza: “Os candidatos a emprego preocupam-se tanto com o poder potencial do cargo quanto com as correspondentes responsabilidades profissionais, e as autoridades que fazem nomeações estão mais interessadas no reflexo dessas nomeações em sua própria posição de poder do que nas consequências administrativas que delas possam advir.”²⁵ Por isso é que a lealdade é mais importante do que a competência profissional.

c) As panelinhas burocráticas — O particularismo do modelo “sala” não fica apenas no nepotismo do recrutamento, mas se evidencia também na formação das panelinhas burocráticas, ou clectes, na linguagem de Riggs. Sua força está em sua origem comum, no seu etnocentrismo, no seu elevado grau de solidariedade: “O clecte é uma segunda família; seus membros tratam uns aos outros como se fossem parentes. O líder de uma clecte é olhado como um pai substituto. Os funcionários da ‘sala’ são tratados como filhos adotivos.”²⁶

d) O domínio do polinormativismo — O modelo da “sala” está todo ele impregnado de polinormativismo. Com essa expressão Riggs designa a mistura de normas, fórmulas e mitos antigos e modernos que compõem a pauta normativa da sociedade prismá-

²³ Idem. p. 290.

²⁴ Embora o sistema do mérito tenha sido instituído no Brasil em 1934, apenas 10% do funcionalismo civil ingressaram no serviço público através de suas normas, quando a previsão era para 90%, o que “é um indicador de alto grau de formalismo do sistema de pessoal da administração federal brasileira”. Veja Nascimento, Kleber. op. cit. p. 13.

²⁵ Riggs, Fred W. op. cit. p. 292.

²⁶ Idem. p. 295.

tica.²⁷ É ao polinormativismo que se deve a existência de situações ambivalentes e dos conflitos entre contrato e *status*,²⁸ entre meritocracia e nepotismo, entre incompetência e desempenho.²⁹ Como o burocrata sempre tira proveito do polinormativismo, reputamos que este seja também indicador do poder burocrático. Essa nos parece ser a conclusão de Riggs: “O funcionário da sala, embora formalmente aceite determinado conjunto de normas específicas, pode secretamente rejeitá-las como inexpressivas ou não obrigatórias. O alcance bifocal do poder, na sala, torna-se assim compreensível em termos do sistema de valores do ocupante do cargo. Por exemplo, o funcionário pode declarar-se adepto da norma que estabelece padrões objetivos de recrutamento baseados no critério de realização individual (igualdade de *status* e normas universalistas), mas no seu íntimo estar por padrões mais subjetivos, baseados no critério da condição pessoal (uma rígida hierarquia de *status* e normas particularistas). Pode profligar publicamente o suborno e a corrupção, mas secretamente estimular sua prática. Pode, num momento, insistir na estreita e literal observância dos regulamentos, e no seguinte fechar os olhos a uma franca violação dos mesmos³⁰... Aproveita-se de oportunidades para transgredir a lei, quando isto lhe interessa, mas exige estrita obediência à lei quando isto acontece ser de sua conveniência.”³¹

e) A hipercentralização — O elevado grau de centralização das burocracias prismáticas não é, como pareceria *prima facie*, sinal

²⁷ Na linguagem de Riggs, fórmulas são “as grandes regras, quer ideológicas ou utópicas, pelas quais a sociedade distingue o escolhido do rejeitado, localiza direitos e deveres, separa uns grupos dos outros, decide quem fará e defenderá estas regras, o que pode ser processado ou alienado, ou quais os significados que são aceitáveis”. Mitos são “as normas não manifestas. os valores ou objetivos básicos, os fins últimos pelos quais qualquer sociedade se guia”. Veja Chapman, Richard A. Prismatic theory in public administration: review of the theories of Fred Riggs. In: *Public Administration Review*, v. 44, p. 415-33, 1966. No final desse trabalho há um glossário das palavras básicas usadas nas principais obras de Riggs sobre teoria prismática.

²⁸ A investidura na burocracia se faz através de uma espécie de contrato entre o servidor e a entidade pública, regulado por normas gerais, universalistas. Variáveis, porém, definidoras do *status* social do burocrata, como, *v. g.*, a origem familiar, é que explicam o tratamento discriminatório que lhe será dispensado.

²⁹ As vezes, basta o diploma para atestar a competência. Não se exige a prova de desempenho. No caso, diz Riggs, “os símbolos do critério de realização são contraditados pela realidade do critério da condição pessoal... Um diploma escolar ou universitário, ou um concurso, dão direito a que se reivindique ‘graduação’”. Não “é preciso que o desempenho dê validade às recompensas do funcionário... Riggs. op. cit. p. 297.

³⁰ Idem. p. 296.

³¹ Idem. p. 298.

de força e de poder. É antes a sua própria fraqueza. É que nessa hipercentralização não há poder real, mas apenas poder formal, um poder equívoco, já que a autoridade se desvincula do controle: "... os altos funcionários não têm condições de impor a seus subordinados um controle substancial na prática. Apesar da centralização formal da autoridade, o poder burocrático real se fraqueja, penetrando os níveis inferiores da sala: não está concentrado no ápice".³² A "hipercentralização constitui, pois, uma esperança vã, uma aspiração sem base e uma mistificação, destinada a mascarar a realidade oculta, que é a dispersão do controle."³³

f) Cotizações burocráticas — "Com a expressão 'cotizações burocráticas' quero referir-me a autorizações e dotações orçamentárias formais que, embora elaboradas pelas repartições de orçamento e sancionadas pelos gabinetes e legislativos, substancialmente não refletem tanto a prioridade relativa das necessidades programáticas quanto o poder relativo das elites burocráticas."³⁴ Na burocracia difratada "o funcionário é apenas um porta-voz, um agente administrativo de forças políticas mais fortes que ele. Na sala, por contraste, o poder burocrático é relativamente ponderável. Isso significa que as decisões orçamentárias tomadas na sala obedecem mais ao poder relativo dos funcionários do que ao peso dos reclamos do público quanto a serviços governamentais."³⁵

2.2.2 A prodigalidade da burocracia — Riggs demonstra que a ineficiência e a ineficácia da burocracia, no modelo "sala", decorrem indistintamente do seu excesso de poder e de sua prodigalidade. Como a noção de eficiência se relaciona com minimização de custos, achamos que o grau de associação entre eficiência e prodigalidade é maior do que entre esta e eficácia. Em contrapartida, associamos mais a ineficácia à hipertrofia do poder. A verdade é que o caráter perdulário do modelo sala parece efeito de sua onipotência, de sua conduta sem controle: "... as estruturas formalísticas de governo, impostas a uma entidade política prismática, criam normas pelas quais se podem computar os custos relativos, mas as sanções para compelir os funcionários a escolherem processos mais baratos, e não mais caros, são relativamente fracas".³⁶ A seu turno, "o político extraburocrático... esforça-

³² Idem. p. 300.

³³ Idem. p. 302.

³⁴ Idem. p. 324-5.

³⁵ Idem. p. 325.

³⁶ Idem. p. 285.

se em vão para impor controles políticos à burocracia e, nesse mister, descobre as possibilidades mais lucrativas e compensadoras da interferência política — intervenção direta no processo administrativo, na concessão de permissões e licenças, em nomeações e contratos. Assim, em lugar de criar sanções visando a uma obediência mais positiva às diretrizes adotadas, o político prismático transforma-se numa influência negativa no que refere à eficiência administrativa, contribuindo para o esbanjamento”.³⁷ Riggs ressalva que não é possível provar diretamente, através da medição de custos, que a burocracia prismática, no desempenho de sua função, seja mais perdulária do que a dos modelos “câmara” e “escritório”. A comprovação se faz indiretamente por meio de “outras características da burocracia, principalmente as motivações que possam induzir os funcionários públicos a procurar e palmilhar as árduas trilhas que levam à eficiência em vez de enveredar pelos caminhos mais fáceis que conduzem a des-governo e má administração — a prodigalidade administrativa”.³⁸ Apontemos rapidamente algumas provas:

a) A indeterminação dos preços — O modelo do bazar-cantina ajusta-se perfeitamente dentro da “sala”. Os custos dos serviços, incluída a remuneração dos funcionários, deveriam estar de antemão fixados. Mas, como os preços são indeterminados, as condições pessoais, tanto de quem é beneficiário dos serviços, como de quem é pago para executá-los, produzem normalmente uma elevação de custos. A distribuição dos serviços e dos vencimentos torna-se desigual e, por isso, mais dispendiosa.

b) Recrutamento de funcionários — Se, no processo de recrutamento dos servidores, o nepotismo pretere o mérito e a competência funcional, não há que esperar em termos de produtividade e eficiência. Uma vez dentro da repartição, o funcionário, por incompetente que seja, não precisa mais submeter-se a treinamento. Se, de um lado, para a burocracia, pouco importa pessoal qualificado, de outro está o clecte a defender intransigentemente o funcionário mesmo relapso e incapaz: “Punir ou despedir um funcionário da sala, por incompetente, seria, pois, como deserdar um filho faltoso; poderá ser feito em casos extremos, mas é uma medida que normalmente se evita a todo custo — é preferível agüentá-lo e ocultar suas deficiências a expor o clecte à experiência traumática de eliminar um de seus membros.”³⁹

³⁷ Idem. p. 303.

³⁸ Idem. p. 282.

³⁹ Idem. p. 295.

c) Excesso de funcionários — A ampliação desmedida do número de funcionários explica-se, de um lado, pela baixa produtividade no serviço público, resultado, em grande dose, do recrutamento de incompetentes e, de outro, pela crescente demanda de empregos. A corrida para as repartições, onde o trabalho deve ser mais suave e mais “nobre” do que nas empresas privadas, compatibiliza-se perfeitamente com a tradição paternalista do Estado e com a sede de poder das autoridades burocráticas. Os funcionários, pela sua quantidade, não podem ser bem pagos. Uns, então, defendem-se, lutando por vantagens adicionais: “A inflação das contas de despesas de representação torna-se uma vantagem acessória francamente aceita, compreendendo-se aí viagens puramente fictícias. *Jetons* para trabalho em comissões, consultas e serviço extraordinário podem proporcionar um acréscimo de rendimento à minoria favorecida.”⁴⁰ Outros passam a exercer atividades secundárias ou “bicos”: “O ‘bico’ — que no modelo prismático muitas vezes funciona *durante* o horário de expediente oficial — não somente desvia a energia dos funcionários da ‘sala’ do exercício de suas atribuições imediatas, mas cria, tipicamente, conflitos de interesses, isto é, situações em que a satisfação dos interesses particulares dos servidores se choca”⁴¹ com os interesses de suas repartições. O paradoxo, destacado por Riggs, da abundância sobre a penúria, de rendas altas sobre salários baixos, aumenta a desigualdade dentro da repartição, “intensifica o descontentamento daqueles que não encontram lugar no trem da alegria... Presos ao síndrome de dependência, tornam-se” (todos eles) “dependentes, ineficientes e relapsos, perfeitos burocratas, no sentido pejorativo da palavra”.⁴² Tudo isso, em suma, resulta em elevação inútil das despesas governamentais.

d) Despesas-dávivas — Há muita prodigalidade da administração no que se refere às despesas. Como estas, no modelo difratado, são regulamentadas, e no concentrado, têm o caráter de dávivas, “a forma tipicamente prismática da despesa pública é uma combinação de regulamentação formal com o sistema dávivas”.⁴³ Existe uma contabilidade, sujeita a um complexo de normas talvez mais rigorosas do que na burocracia moderna, mas ela é dúplice, falsificadora da realidade, em que os gastos sempre são superiores ao valor dos bens adquiridos ou dos serviços executados. Os contadores que não se submetem a esse sistema “simples-

⁴⁰ Idem. p. 313.

⁴¹ Idem. p. 314.

⁴² Idem. p. 303.

⁴³ Idem. p. 333.

mente perdem a oportunidade de emprego".⁴⁴ Existe também uma auditoria para o exame das contas, mas ela é naturalmente formalística, interessando-lhe mais verificar se os documentos, os relatórios, estão de acordo com as normas, corretos e bem feitos, do que sua correspondência com a realidade. A concorrência pública, *v. g.*, é um exemplo de regulamentação protetora do erário contra fornecedores e burocratas corruptos. Mas os "problemas" que ela poderia trazer à sua ganância são facilmente contornáveis. Riggs mostra que é muito comum o preço mais baixo das propostas ser muito superior aos vigentes no mercado. Teriam os proponentes aumentado os preços para cobertura de despesas com a preparação da concorrência, ou teriam entrado em conluio, obrigando-se o vencedor a dividir os lucros extras, como compensação?⁴⁵

Enquanto a burocracia permanecer prismática, nenhum processo evitará a prodigalidade nem propiciará a alocação ótima dos recursos que são naturalmente escassos. Em consequência, o grau de eficácia e eficiência da administração continuará deixando muito a desejar.

3. A universidade brasileira

Tentaremos agora demonstrar, através de variados exemplos, a adequação do modelo "sala", que acabamos de estudar, à universidade brasileira, como tipo especial de burocracia. Sua recente reforma não nos permite ainda avaliar o alcance de seu avanço rumo à modernização. Em que ponto do *continuum* ficará, após o entrechoque de traços altamente difratados trazidos pela reforma e os traços marcadamente concentrados de sua fisionomia anterior? Com a reforma, desapareceu o retardamento cultural entre ela e outras instituições nacionais? São questões que, por enquanto, ficarão sem resposta. Nesta análise, os aspectos que mais nos interessam são, obviamente, os administrativos. Estes, porém, não podem ser estudados sem o exame de suas interações com os demais aspectos da realidade universitária e de suas conexões com o contexto mais amplo da sociedade. Daí porque faremos referência a todo esse relacionamento. À guisa de sistematização, distribuímos os exemplos em itens e subitens da vida universitária, que nos parecem mais significativos.

3.1 A natureza de universidade

O caráter prismático da universidade brasileira pode ser observado a partir do exame de sua própria natureza.

⁴⁴ Idem. p. 335-6.

⁴⁵ Idem. p. 335.

3.1.1 Dispersão e prodigalidade — O que é para nós universidade? Até bem pouco tínhamos universidades, falávamos em expansão das universidades brasileiras, mas elas não passavam de aglomerados de faculdades que não se intercomunicavam, não interagiam, não formavam um todo orgânico. Apenas formalmente se interligavam em torno de uma reitoria. Nada ou quase nada havia de comum em sua vida. Cada uma tinha o seu vestibular, o seu curso fechado, o seu regime didático, o seu laboratório e/ou biblioteca, o seu quadro de pessoal, compreendendo os corpos docente e administrativo. É fácil imaginar quanto era pródiga e ineficiente essa universidade. Se ela tivesse, *v. g.*, as faculdades de Direito, Economia e Administração, entre elas o que predominava, apesar de sua grande afinidade, era o isolamento. Nem mesmo as disciplinas comuns aos currículos recebiam tratamento comum. O mesmo ocorria com o grupo de faculdades da área médica: Medicina, Odontologia, Farmácia, etc. Cada uma tinha os seus laboratórios e a sua biblioteca. Cada uma tinha até diferentes professores para as disciplinas básicas comuns, como a biologia. Quanto desperdício de material e de pessoal! Ora, se os recursos, que são escassos, passam por divisões e subdivisões para atendimento de dezenas de escolas dentro da universidade, é natural que nenhuma delas possa ter bom equipamento.⁴⁶ E o resultado é a prestação de um serviço, no caso o ensino, de pior qualidade. Numa palavra: ineficiência. Ultimamente, por imperativo de lei, tem sido feito um grande esforço no sentido de uma melhor alocação dos recursos para o ensino superior. No que se refere aos recursos de pessoal ou, mais precisamente, ao professorado, talvez tenha havido uma pequena redução da produtividade, pois foi permitido que o professor mudasse de matéria para não mudar de departamento ou de faculdade. Quanto aos que trabalham em regime especial, ainda não se fez uma avaliação da correspondência entre o aumento das despesas e a elevação do rendimento do ensino e da pesquisa. No que tange aos recursos materiais, por exemplo, poucas são as universidades brasileiras que já têm a sua biblioteca central, funcionando com todos os seus serviços. A maioria alega, por certo, que sua estrutura física é mais favorável ao sistema de biblioteca por unidade, ou, quando muito, de bibliotecas setoriais.⁴⁷

⁴⁶ Quando do início da reforma, verificou-se que somente numa das grandes universidades brasileiras havia mais de 30 laboratórios de física. As bibliotecas deviam passar de meia centena.

⁴⁷ Certa universidade solicitara, há pouco tempo, de uma agência internacional, financiamento para um projeto de expansão. Por infelicidade, integrava a comissão daquele órgão que veio inspecionar as condições da universidade um técnico em biblioteconomia, de nível PhD, que fez questão de visitar todas as bibliotecas. Como a situação daquela universidade estivesse muito longe do plano difratado que pretendia perseguir, o financiamento não foi concedido nos termos do projeto.

3.1.2 Universalidade de campo e autonomia — A reforma foi iniciada em 1966, ainda num clima de indefinição a respeito da natureza da universidade. Mas, já em 1968, a Lei nº 5 540 estabelecia, em seu artigo 11, os requisitos para a existência e o funcionamento de uma universidade. Assim, consolida a estrutura orgânica com base nos departamentos, na conjugação das funções de ensino e pesquisa e no emprego mais racional dos recursos, já previstos em documentos anteriores, e introduz características novas, como, por exemplo, a universalidade de campo.⁴⁸ Ora, aí estão as universidades rurais, num comportamento genuinamente prismático, a contestar a universalidade de campo exigida por lei. Ao que parece, elas não estão cuidando de sua incorporação às universidades já existentes na região, ou de sua reorganização, se lhes convém manter sua autonomia de universidades, medidas essas, aliás, já previstas na citada lei, em seu artigo 52.

As leis, como vimos, são geralmente difratadas. Sua elaboração e objetivos são inspirados em critérios universalistas. Essa Lei nº 5 540, que é o diploma da reforma, tem muita coisa, ela própria, de prismático, de acomodaticio. Foi até melhor assim. O que ela perdeu de mimetismo, de imitação grosseira de modelos alienígenas, muito avançados, ganhou em autenticidade ou ajustamento à realidade brasileira, que é prismática e atrasada. Apontemos, como exemplo, a questão da autonomia. Art. 3º: “As universidades gozarão de autonomia didática, científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.” Mas que autonomia é essa se os estatutos das universidades são uma quase reprodução do que estabelece a lei para todas? Estaria havendo o que Riggs chama de hipercentralização, incompatível com o estado de autonomia? Que autonomia didática é essa, se as universidades não podem mais nem escolher as matérias do seu vestibular⁴⁹ e os seus currículos, todos

⁴⁸ Eis, na íntegra, o teor desse importante artigo: “As universidades organizar-se-ão com as seguintes características: a) unidade de patrimônio e administração; b) estrutura orgânica com base em departamentos, reunidos ou não em unidades mais amplas; c) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; d) racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos; e) universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais; f) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenciações individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisas.”

⁴⁹ Não é que sejamos contra a inovação do vestibular único e unificado. Aachamos até o novo sistema preferível ao anterior. Queremos somente mostrar que cada vez mais essa autonomia está ficando apenas no papel.

eles, têm que ser submetidos ao crivo do Conselho Federal de Educação? Que autonomia financeira é essa, se tem aumentado o controle dos órgãos centrais sobre a vida econômica das universidades?⁵⁰

3.1.3 Autarquia e fundação — Diz o art. 4º da mesma lei: “As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.” Eis aqui um exemplo típico de polinormativismo, embora a ele Riggs não se tenha referido: a existência de dois ou mais regimes jurídicos, regulando a mesma situação. Por que, no plano federal, não se fez uma opção entre fundação e autarquia? Responde assim o Grupo de Trabalho que planejou a reforma: “... Não existem razões ponderáveis para que as universidades federais atualmente existentes se convertam ao regime de fundações... Entendeu-se que a preservação da autonomia das universidades, consideradas em seus aspectos essenciais, se compadece perfeitamente com o estatuto jurídico da autarquia. O problema crucial da administração universitária, na ordem federal, é conferir-lhe plasticidade e dotá-la de mecanismos flexíveis que liberem a instituição dos costumeiros entraves da burocracia interna e, sobretudo, do excessivo controle dos órgãos governamentais.”⁵¹ Mas, se tanto faz autarquia como fundação, por que as universidades federais ultimamente estão-se constituindo sob a forma de fundações?⁵²

3.2 *As funções da universidade*

O estudo das funções do ensino superior é outro campo fecundo de provas de que a universidade brasileira é realmente prismática. O primeiro traço a destacar seria a incongruência entre o que faz e o que pretende fazer, manifestação, como vimos, de formalismo. Reza a citada lei, em seu artigo 1º: “O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências,

⁵⁰ Ouvimos um diretor de escola de agronomia queixar-se de não poder empregar melhor suas verbas de ração e similares, em virtude da exigência de nota fiscal. Poderia comprar diretamente ao produtor a preços muito mais baixos. A solução prismática — perdulária e irracional — é gastar mais com as firmas “idôneas” contanto que a contabilidade e a auditoria encontrem os documentos em ordem.

⁵¹ Governo Costa e Silva. *Reforma universitária: relatório do grupo de trabalho*. Rio de Janeiro, IBGE, set. 1968. p. 27-8.

⁵² Constituem exemplos as universidades do Amazonas, Maranhão e Piauí.

letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário." Em seu artigo 20, a lei faz referência expressa a mais um objetivo, o da extensão: "As universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior estenderão à comunidade, sob forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhe são iminentes." Eis porque os estatutos das universidades costumam referir-se a estas três funções: ensino, pesquisa e extensão.⁵³ Não caberia discutir aqui a enorme abrangência desses objetivos. Já vimos que quando um órgão exerce sozinho várias funções, sua eficácia poderá diminuir. Embora países adiantados, como a União Soviética e a Inglaterra, já tenham começado a confiar a institutos desvinculados da universidade, e a aliviá-la da responsabilidade de todo o ensino profissional, na maioria deles a universidade ainda exerce as funções do ensino e da pesquisa.⁵⁴ Aquele trinômio, resumo das funções do ensino universitário, expressa até muito bem as nossas necessidades: ensino, principalmente para a formação profissional; pesquisa para o estímulo às inovações científicas e tecnológicas; e

⁵³ Veja-se a forma pela qual isso foi dito no estatuto de determinada universidade: "A universidade terá por objetivo preservar, elaborar, desenvolver e transmitir o saber em suas várias formas de conhecimento puro e aplicado, propondo-se, para tanto: a) ministrar ensino para formação de quadros destinados às atividades técnicas e aos trabalhos desinteressados da cultura; b) realizar pesquisas e estimular criações que enriqueçam o acervo de conhecimentos e técnicas nos setores abrangidos; c) estender à comunidade, sob a forma de cursos e serviços especiais, o exercício das funções de ensino e pesquisa."

⁵⁴ É o que explica Halsey: "... Developments in the nature of the scientific and their social consequences need not, and in most countries do not, elicit a total response from the universities. Institutions may adapt themselves to cultural and social change, by becoming more specialized. Therefore, teaching and research may be developed in separate organizations. Advanced teaching and research may be segregated into quaternary institutions as in the great American graduate schools. Research may be concentrated in government or industrial institutes. Training for particular professions, for example, school teaching in England or engineering in Russia may be obtained in a nonuniversity institution. The Russian institutes are a clear example of differentiated organizations that provide education in a single specialized field. In Britain or America this specialization of function has usually been limited to the separation of departments and faculties (such as medicine or engineering) within the university, whereas the soviet institutes are entirely separated from the universities." Halsey, A. H. *The sociology of education*. In: Smelser, Neil J. ed. *Sociology: an introduction*. New York, John Wiley, 1968. p. 409-10. Já Harbison, sempre preocupado com o problema dos recursos humanos para o trabalho, resume os objetivos da universidade num só: a formação da mão-de-obra qualificada de alto nível. Veja Harbison, Frederick H. *Mão-de-obra e desenvolvimento econômico: problemas e estratégia*. In: Pereira, Luiz. (org.). *Desenvolvimento, trabalho e educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. p. 162.

extensão para levar a toda comunidade⁵⁵ os benefícios gerados pelo ensino e pela pesquisa da universidade e que são, na verdade, por aquela financiados.

3.2.1 Ensino e pesquisa — A questão é que a universidade não está aparelhada para o exercício dessas funções. Como, durante muito tempo, a universidade limitou-se a ensinar para formar o “homem culto”, suas verbas, ainda hoje, destinam-se quase exclusivamente à função ensino. E, ainda assim, esta é desempenhada muito deficientemente. A relação aluno-professor é, em geral, muito alta; as bibliotecas são paupérrimas; o tempo, tanto do professor como do aluno, destinado ao estudo, ainda é muito curto; os laboratórios para experimentação do que está sendo ensinado estão ainda muito longe de atender às nossas reais necessidades. Nem toda universidade tem o seu hospital e os existentes não podem atender o número sempre crescente de estudantes que precisam praticar. Poucas são as universidades que possuem, por exemplo, seus colégios de aplicação para a prática no campo educacional. A lei já associou o ensino à pesquisa, mas, na prática, entre nós, é difícil mantê-los associados, especialmente nos cursos de graduação. O maior problema da pesquisa na universidade brasileira talvez seja o seu preço excessivamente elevado. Reconhecendo a dificuldade, o governo tem destinado verbas especiais, extra-orçamentárias, ao estímulo das pesquisas. Tais são, *v. g.*, as dotações manipuladas pela COMCRETIDE para complementação de salários de professores, e pelo CNPq e CAPES, em forma de bolsas de estudo e outras atividades.

3.2.2 Extensão — Quanto à extensão, praticamente sem recursos, não sabemos como possa ser desenvolvida proveitosamente. Fundação nova, ainda não se deu à extensão o destaque merecido. Daí, a sua condição de apêndice do ensino. Aí estão os Projetos Rondon e Mauá, colaborando com as universidades na aplicação do ensino e indiretamente, fazendo extensão. Aí estão os *campi* avançados de várias universidades sulinas, fazendo extensão na Amazônia, ao mesmo tempo que executam treinamento profissional. Aí estão os programas dos Centros Rurais Universitários de Treinamento e Ação Comunitária (CRUTAC) das universidades nordestinas, também fazendo extensão da melhor qualidade, apesar da precariedade dos recursos.

⁵⁵ É nesse sentido que se pode falar em universidade para o povo. A universidade, em qualquer parte do mundo, é, por natureza, seletiva, elitista, no sentido de uma aristocracia intelectual. Isso não impede sua crescente democratização, no sentido de que os talentos por ela recrutados provêm de todas as classes sociais.

3.3 *Universidade e desenvolvimento*

Pelo visto, a universidade brasileira, ao exercer essas funções, está-se conscientizando de que deve ser uma agência de desenvolvimento. É o que pensavam os seus reformadores: "O desenvolvimento, como categoria de totalidade, embora tenha como suposto fundamental o processo econômico, objetiva a realização de todos os valores humanos, numa hierarquia de meios e fins. Dentro desta concepção integrada, situa-se a universidade como um dos fatores essenciais. Do primeiro ponto de vista, a reforma tem objetivos práticos e tende a conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional, que tem por conseqüência o aumento da produtividade dos sistemas econômicos. Para tanto, impõe-se a metamorfose de uma instituição tradicionalmente acadêmica e socialmente seletiva num centro de investigação científica e tecnológica em condições de assegurar a autonomia da expansão industrial brasileira."⁵⁶ Mas, o que tem feito a universidade para provar o seu comprometimento com o progresso do país? Talvez seja ainda cedo demais para as provas, mas a verdade é que há muito pessimismo quanto a esse novo destino da universidade, alimentado talvez pelo seu longo passado de alienação.⁵⁷ Porque prismática, ainda é muito forte a pressão que sobre ela exercem os grupos políticos e as oligarquias familiares. O desenvolvimento é tarefa complexa, penosa e coletiva. Requer competência, abnegação e participação de todos. Mesmo depois da reforma, a expansão indiscriminada de vagas tem sido uma das preocupações centrais das autoridades universitárias. Tal política educacional pode ser agradável aos políticos, mas é altamente disfun-

⁵⁶ Governo Costa e Silva. *Reforma universitária: relatório do grupo de trabalho*. Rio de Janeiro, IBGE, set. 1968.

⁵⁷ Há poucos anos, o Prof. Rubens Maciel, quando membro do CFE, numa palestra sobre a universidade e o desenvolvimento, demonstrou, com eloqüentes exemplos, que a universidade brasileira ainda não tinha sido motivada para as tarefas desenvolvimentistas, embora estas reclamassem urgência. Citou o caso de dois químicos emigrados da Europa para o Brasil depois da II Guerra Mundial. Um ficou numa importante universidade e o outro empregou-se numa fábrica de papel do Paraná. O resultado foi que o primeiro, por lhe faltarem as condições mínimas de trabalho, fossilizou-se, enquanto o segundo, cercado de toda consideração pela empresa, prosseguiu estudando e realizou pesquisas de elevada significação econômica. Citou ainda que outra universidade realizava pesquisas com cães e gatos, animais do ócio, quando a região estava a reclamar pesquisas com ovinos e bovinos, bases de sua riqueza. Surpreendeu-nos verificar que, numa cidade de outra região, onde o gado representa uma das maiores fontes de riqueza, não havia uma faculdade de veterinária, embora o seu complexo universitário já contasse com quase uma dezena de escolas.

cional para o desenvolvimento.⁵⁸ O desenvolvimento exige pesquisa de mercado. O número de vagas em cada curso, em universidade oficial, deveria depender das projeções da demanda coletiva de profissionais, com a respectiva qualificação. Esta é uma estratégia elementar de qualquer planejamento educacional. Ora, existe no Brasil um decreto em pleno vigor proibindo redução de vagas nas escolas superiores. Por enquanto, apenas parcialmente estão sendo atendidas as sugestões do Grupo de Trabalho encarregado especificamente de estudar o problema da expansão de matrículas. Segundo ele, o aumento das vagas deveria concentrar-se em quatro áreas prioritárias onde se diplomam os profissionais mais reclamados pelo desenvolvimento econômico e social, a saber: "a) professores de nível médio, a área de maior *deficit*, atualmente; b) medicina e outras profissões da saúde (enfermagem, bioquímica, odontologia); c) engenharia (principalmente engenharia de operação) e outras profissões da área tecnológica (engenharia química, química industrial); d) técnicos intermediários (carreiras curtas de nível superior)".⁵⁹ Talvez fosse necessário, como pensa Harbison, a criação de estímulos especiais para carreiras prioritárias pouco procuradas, pois as tradicionais, pouco produtivas e de mercado saturado, mas que dão *status*, são as que ainda polarizam as preferências.⁶⁰ Mais importante do que tentar o equilíbrio entre a demanda estudantil e a oferta de vagas — o

⁵⁸ A disfuncionalidade está no fato de se continuar gastando com educação-consumo, ao invés de se melhorar a qualidade do ensino realmente necessário ao desenvolvimento. Diz Harbison: "... se o que importa aos políticos é o número de estudantes universitários, as universidades terão de oferecer maior quantidade de lugares que os necessários nas carreiras não científicas". Op. cit. p. 164. Expansão se liga à superprodução e esta ao desemprego, segundo Adam Curle: "Another form of over-investment in university education which is equally deleterious to development is exemplified by the expansion, in such countries as India and the Philippines, leading to over production of certain categories of persons, such as lawyers, of low calibre... One of the most serious consequences of excessive primary and university expansion and of too much literary as opposed to vocational and technical education, particularly if the large numbers have greatly lowered the standards, is that they lead to unemployment." Curle, Adam. *Educational strategy for developing societies*. London, Tavistock Publications, 1963. p. 88 e 90.

⁵⁹ Governo Costa e Silva. *Reforma universitária: relatório do grupo de trabalho para expansão de matrículas*. Dep. de Imprensa Nacional, dez. 1968. p. 79. Não consta tenha sido grande o incremento de matrículas na primeira área, e é ainda muito reduzido o número de cursos em funcionamento na quarta. Com respeito à segunda área, o governo tomou uma providência realmente salutar: não autorizar o funcionamento de novas faculdades de medicina, antes que se consiga melhorar o padrão de ensino das existentes.

⁶⁰ "The study of incentives is an integral and indispensable part of educational planning, and a planner who ignores the incentives structure of his society is like an ostrich hiding his head in the sand." Harbison,

que jamais será conseguido numa sociedade prismática — é buscar a harmonia entre as necessidades do país atrasado e a oferta de matrícula, incentivando a demanda onde ela se apresente mais fraca.⁶¹ Aliás, com a implantação da reforma do ensino de 1º e 2º graus, elaborada com base nos princípios da continuidade e da terminalidade, propiciando oportunidades de qualificação para o trabalho antes do ensino superior,⁶² talvez diminua a pressão sobre a universidade, por vagas nos cursos tradicionais. Assim ela poderá cuidar melhor das áreas prioritárias e da criação de cursos novos exigidos pelo nosso desenvolvimento, o que equivale a dizer que ela melhor poderá cumprir a sua missão.

3.4 A estrutura da universidade

A estrutura organizacional da universidade brasileira compreende hoje órgãos da administração superior, como a reitoria, os centros de coordenação e o conselho universitário; órgãos setoriais que coordenam as atividades das escolas ou cursos afins, e os departamentos, definidos por lei como a menor fração da estrutura universitária.⁶³ Em todos esses órgãos encontramos traços característicos do modelo “sala”, reveladores de que nossa universidade ainda é muito prismática. Começemos pela reitoria.

3.4.1 Reitoria — A figura do reitor assemelha-se à de um presidente de república no sistema presidencialista, com sua pletera de atribuições. Se for inteligente, poderá facilmente controlar a maioria do conselho universitário e governar como quiser. Por outras palavras, há uma hipertrofia do poder executivo universitário, perfeitamente compatível com a hipercentralização, de que fala Riggs, própria da burocracia prismática.⁶⁴ Uma das pro-

Frederick H. *Educational planning and human resource development*. Numeguen, Unesco. 1967. p. 15. Uma universidade nordestina criou recentemente o curso de engenharia de pesca, iniciativa que poderá ter repercussão na economia regional, pois a fauna marítima do Nordeste é uma das mais ricas do Brasil. A demanda de vagas, porém, foi inicialmente muito pequena. Não seria o caso de, por exemplo, para atrair o estudante, oferecer-lhe uma bolsa de estudos durante o curso?

⁶¹ Harbison mostra, por exemplo, que há, nos países subdesenvolvidos, muita necessidade de professores, mas a demanda e a oferta são pequenas, pela simples razão do “low status and salary”. *Ibidem*. p. 19.

⁶² Veja o significado que a reforma do 1º e 2º graus teve para o desenvolvimento do país, em Chagas, Valnir. Mais que uma reforma: uma nova concepção de escola. *Escola para Professores*, outubro de 1971. Separata publicada pela Editora Abril.

⁶³ Lei nº 5 540, art. 11, § 3º.

⁶⁴ Numa das últimas reuniões do Conselho de Reitores deliberou-se pleitear para competência do reitor a nomeação dos chefes de departamento, o único colegiado eleito por sufrágio universal (aqui significa que todos os docentes podem votar) e voto direto.

cupações da reforma, segundo palavras do Grupo de Trabalho, “foi a necessidade de intensificar o processo de racionalização da administração universitária. Com este intuito, propõe-se que seja levado em conta, no exame do funcionamento dos programas de desenvolvimento das universidades, o esforço realizado no sentido desta racionalização e do fortalecimento de mecanismos de planejamento, orçamento e administração financeira. Peça básica dessa política é a função do superintendente, a ser exercida por técnico de alto nível e com responsabilidade nas atribuições de planejamento e na dinâmica administrativa”.⁶⁵ As universidades hoje têm, todas elas, por motivo da recomendação acima, o seu sub-reitor ou pró-reitor de planejamento. Mas, em todas elas, a escolha é do reitor, embora, às vezes, referendada pelo Conselho Universitário. Daí porque nem sempre, é natural, aquela função é exercida por técnico de alto nível. É Riggs quem explica: “Se lhe for dado escolher entre a competência e a lealdade de um funcionário, a autoridade da ‘sala’ escolherá a lealdade.” E aponta logo a consequência: “Evidentemente, quando se escolhem pessoas para funções públicas tendo em vista as suas potencialidades de poder e a sua lealdade aos superiores, e não as suas qualidades profissionais, o resultado terá que ser perda de eficiência administrativa.”⁶⁶ O mesmo, por extensão, pode ser dito com referência aos demais componentes do seu primeiro escalão de auxiliares e também dos escalões inferiores.

Ainda não se fez uma pesquisa para a busca das razões pelas quais os reitores das universidades federais, em sua maioria, eram, antes da reforma, e continuam sendo, *post* reforma, médicos.⁶⁷ Se, no processo de escolha, o prestígio da Faculdade de Medicina dentro da universidade, com implicações sociais e políticas, pesar mais do que a competência do administrador, teríamos mais um traço do modelo “sala” espelhado na administração universitária.

Ainda com relação à reitoria, a reforma introduziu uma inovação que, por ser puro imitacionismo da universidade norte-americana, altamente difratada, não será tão cedo posta em prática. É a chance de um membro da comunidade, alheio aos quadros docentes, poder, como reitor, assumir o comando da universidade. Não se discute a qualificação para o cargo. A verdade é que a

⁶⁵ *Reforma universitária: relatório do grupo de trabalho para expansão de matrículas*. Dep. de Imprensa Nacional, dez. 1968. p. 30.

⁶⁶ Riggs, Fred W. op. cit. p. 292.

⁶⁷ Pesquisa realizada pelo Prof. Wanderley Guilherme dos Santos mostrou a tendência que se vem acentuando ultimamente de aumentar o número de técnicos, na maioria engenheiros, nas chefias dos executivos estaduais, o que é uma tendência difratada. Veja Governadores políticos, governadores técnicos e governadores militares. In: *Dados*, nº 8, p. 123-8, 1971.

influência dos clectes ou “panelinhas”, do *esprit de corps*, da solidariedade profissional, da autodefesa da classe é tão grande dentro da universidade, como de qualquer repartição, que dificilmente um leigo, por mais competente que seja, será incluído por votação numa lista para reitor.

3.4.2 Organização setorial — A organização setorial é outra novidade da reforma. Concorreu ela para que a estrutura da universidade viesse a ter um caráter orgânico e integrado. Antes, quando as unidades (faculdades, escolas e institutos) se ligavam diretamente à reitoria, predominava a dispersão, o isolacionismo. O único pólo existente era a reitoria, de natureza, porém, quase exclusivamente administrativa. Não havia pólos centralizadores da atividade didático-científica. Além dessa função, os centros ou setores poderão desempenhar um papel de elevada significação econômica. Algumas universidades, por sinal poucas, fiéis ao espírito da lei, eliminaram corajosamente as tradicionais unidades, poupando diretores, automóveis, chefes de gabinete, secretárias, etc. Com menos aparato e talvez mais produtividade, os conselhos departamentais e os colegiados de curso passaram a exercer suas funções. Na maioria das universidades, apegadas ainda ao modelo “sala”, a organização setorial está apenas no papel, nos estatutos e regimentos. É puro formalismo.⁶⁸ Seu funcionamento, de imediato, importaria em diminuição de poder e de prodigalidade, o que, como vimos, não interessa à burocracia prismática.

3.4.3 Unidades e departamentos — Os traços prismáticos das velhas unidades revelam-se a todo instante, no poder centralizador da direção, no sistema de recrutamento de burocratas e até de professores, na baixa produtividade daqueles e também destes, na falta de recursos e na pobreza dos seus “produtos”. A dualidade do regime jurídico do pessoal (Estatuto dos Funcionários Públicos e Consolidação das Leis do Trabalho), expressão, como já vimos, de polinormativismo, presta-se admiravelmente ao favoritismo e às soluções particularistas. Daí porque as universidades ultimamente têm preferido contratar professores através dos crité-

⁶⁸ O seguinte dispositivo estatutário de uma universidade faz lembrar Ovídio neste famoso verso — “video meliora proboque deteriora sequor” (vejo o que é melhor e o aprovo, mas sigo o que é pior): “A universidade atribuirá o máximo de efetividade ao funcionamento dos centros referidos neste artigo, visando a uma futura eliminação do nível intermediário de institutos, faculdades e escolas, quando os departamentos passarão a vincular-se diretamente aos centros respectivos, com os ajustamentos que se fizerem necessários.” Trata-se de um primor de acomodação prismática...

rios de seleção mais convenientes no momento, a submetê-los aos velhos concursos, mais solenes e menos práticos.⁶⁹

Descendo aos departamentos, vamos encontrar arranjos que se harmonizam perfeitamente com o todo prismático do modelo “sala”. Sua chefia é privativa do professor titular, numa homenagem à autoridade do ex-catedrático; a afinidade das disciplinas que o compõem é interpretada com maior ou menor amplitude, dependendo dos interesses em jogo; como célula geradora do poder burocrático, é lá que começam as conversões para a feitura das listas e o conseqüente sistema de troca de favores, de discriminação e de favoritismo. Em muitas escolas, o sistema departamental ainda não começou a funcionar de verdade. Para ocultar-se o principal motivo que é a tradição individualista da cátedra, a chocar-se com o trabalho de equipe — essência da vida departamental — alega-se até que não há salas adequadas para os professores se reunirem.

3.5 *O funcionamento da universidade*

Vejamos, por fim, como, em seu funcionamento, a universidade brasileira também se ajusta ao modelo “sala”. Limitemo-nos a buscar provas nos seus regimes didático-científico e econômico-financeiro.

3.5.1 Regime didático-científico — Apontemos apenas alguns dos muitos sinais de existência do modelo.

a) O exame vestibular — O choque entre o moderno e o antigo começa no vestibular. Apesar das críticas e dos protestos, o atual processo do vestibular único e unificado, no âmbito da universidade, está-se impondo, mesmo com o seu alto grau de difração. E mais, a sua tendência é centralizar-se, cada vez mais sair dos limites da universidade, envolver a cidade inteira e o estado, atingir a região e até nacionalizar-se. Pareceria, às vezes, até antipatriótico, ao diminuir a importância do vernáculo, com a supressão da parte redacional da prova. Mas tem que ser assim. Trata-se de um exame de massa. Perde na capacidade de julgar o poder criador e imaginativo dos estudantes, mas ganha em precisão, rapidez e lisura nas correções das provas. Aqui, o critério universalista do computador extinguiu o particularismo dos julgamen-

⁶⁹ Sob a égide flexível e ampla da CLT, tantas e tamanhas aberrações têm sido cometidas que, para narrá-las, precisaríamos de vários volumes. Numa certa universidade foi feito um concurso de títulos para professor, cujas normas rezavam que estes somente seriam computados até o número x , coincidente com o menor escore de uma relação de candidatos favoritos. O resultado foi outra coincidência: os aprovados foram exatamente os candidatos constantes da referida lista.

tos subjetivos, desferindo um profundo golpe no tradicional sistema de colas e apadrinhamento.

b) O primeiro ciclo — As forças subjacentes do ensino tradicional, porém, parecem logo despontar vitoriosas no primeiro ciclo, torcendo o espírito da lei que o criou, ou, se quiserem, ajustando-o à situação prismática da universidade. A graduação ficou estruturada em dois ciclos. O primeiro, chamado também de básico ou fundamental, compreenderia duas fases. Na primeira, a indiferenciação de área do vestibular continuaria, com uma introdução de estudos gerais, úteis a qualquer diplomado de nível universitário. Na segunda fase seria feita uma ponte de ligação com o segundo ciclo ou ciclo profissional, através da administração de disciplinas com ele mais diretamente relacionadas. O segundo ciclo começaria com um ano ou pouco mais de universidade, com ampla diferenciação e ajustamento às necessidades do mercado regional de trabalho e às aptidões individuais. Por sua vez, o Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, em seu artigo 5º, foi muito idealista quando atribuiu ao primeiro ciclo geral esta tríplice função: “a) recuperação de insuficiências evidenciadas pelo concurso vestibular na formação dos alunos; b) orientação para a escolha da carreira; c) realização de estudos básicos para ciclos ulteriores”. Ora, como é possível, por exemplo, fazer a orientação para a escolha da carreira, com turmas enormes, poucos professores, provas objetivas para correção mecânica, e sem a assistência do orientador educacional? As pressões de fora da universidade foram tão fortes,⁷⁰ os conflitos internos motivados quase sempre por deficiência de recursos humanos foram tão frequentes,⁷¹ que faltou paciência suficiente para aguardar os resultados da experiência. Fizeram-se concessões e ajustamentos, abriu-se um leque de diversificação tal que, por muito pouco, não se voltou ao *status quo ante*.

c) A flexibilidade do ensino — A reforma estimulou uma outra mudança altamente significativa para o ensino superior. Trata-se

⁷⁰ Muitos pais não podiam entender como seus filhos, aprovados no vestibular e preparados científica e psicologicamente para fazer medicina, não eram logo matriculados na faculdade. Uma figura estranha chamada excedente endógeno, substituto daquela do vestibular, aterrorizava, como um fantasma.

⁷¹ Na relação das disciplinas para compor o currículo do primeiro ciclo houve muita ciumada e muito particularismo. Partiu-se para a improvisação de professores, pois aqueles que já se estavam especializando em disciplinas do ciclo profissional relutavam, com certa razão, em “descer” ao ciclo básico, em prejuízo, talvez, do rendimento do seu trabalho. Poucas foram as universidades que treinaram seu pessoal docente, como deviam, para as tarefas do primeiro ciclo.

de prática rotineira da universidade norte-americana que bem poderia aclimatar-se à nossa realidade e produzir frutos dos melhores. Referimo-nos à maior flexibilidade do ensino, propiciada pela matrícula por disciplina e não mais por série, pelo sistema de créditos para aferição do aproveitamento escolar, pela introdução de disciplinas opcionais nos currículos, pela orientação para a especialidade, fugindo-se, já em nível de graduação, da “clínica geral”, e buscando-se o aproveitamento das diversas oportunidades da carreira. Houve como que uma harmonização dos princípios da terminalidade e da continuidade que já nortearam a reforma do ensino de 1º e 2º graus. A conclusão do curso poderá ser antecipada para os alunos mais bem dotados ou que dispuserem de mais tempo para os estudos, como poderá ser retardada, sem problemas de continuidade, para aqueles impossibilitados de diplomar-se em tempo mais curto. Porém, para que o sistema, que é difratado, funcione entre nós com proveito, é preciso reprimir constantemente as forças do regime concentrado anterior. A oferta de disciplinas deve ser ampla e diversificada, se não voltamos, na prática, à matrícula por série. A providência implica na disponibilidade de muitos professores e na extensão do regime especial de trabalho a professores de outras áreas que não as prioritárias. É preciso aliviar o currículo pleno de disciplinas obrigatórias e usar parcimoniosamente dos pré-requisitos, elastecendo-se, em contrapartida, a relação das optativas, sob pena de o aluno, afinal, ficar sem alternativas para ajustar seus estudos às suas preferências e às solicitações do mercado de trabalho. Se não se colocar em prática, imediatamente, a figura do aconselhamento, a flexibilidade quanto à duração do curso perderá o seu sentido. Os estudantes tenderão sempre, atraídos pela antecipação da formatura, a matricular-se numa quantidade de matérias sempre superior às suas reais possibilidades e conveniências.

d) Verificação de aprendizagem — Por último, uma referência ao sistema de verificação do rendimento escolar. Todo mundo concorda que o ensino universitário devia constar de mais estudo, reflexão, debate e prática, e de menos aulas clássicas, memorização, monólogo e teoria. Entre nós, porém, não há condições, por muitos motivos, para suprimir, de uma feita, as aulas expositivas e substituí-las integralmente por seminários e painéis, ricos em audiovisuais, com *slides*, projetores, filmes, televisão. Talvez com o aperfeiçoamento do sistema de verificação de aprendizagem se obtivesse indiretamente uma melhoria no padrão de ensino. Algumas universidades formularam sistemas complexos em que umas provas testam o conhecimento parcial e global da matéria e outras prestam-se a revelar a capacidade de reflexão, de criatividade.

de, de imaginação e de pesquisa. Aquelas podem até ser confiadas ao computador, mas estas exigem um trabalho penoso do professor antes, durante e depois de sua aplicação. A esta altura, o professor (alguns são pagos por hora-aula!...) tem que se “defender” aplicando, em nome de sua liberdade de cátedra, o tipo de prova que mais lhe convier. Além disso, como mais um atestado de que o sistema é realmente prismático, a frequência também a ele se incorpora, como critério de aprovação e promoção.

3.5.2 Regime econômico-financeiro — Como toda repartição de modelo “sala”, a universidade também vive na penúria. Nela, talvez por sua natureza, não se evidencie aquele paradoxo de que fala Riggs — de ser pobre e ao mesmo tempo perdulária. O desenvolvimento dos fundos rotativos, “mediante os quais determinados subprodutos das atividades de uma repartição podem ser vendidos, retendo-se a receita para manter o programa” talvez fosse uma solução para aliviar as aperturas financeiras da universidade, se sua destinação pudesse ser estendida a outros objetivos que não a simples manutenção dos programas.⁷² Mas a universidade, com isso, tenderia a desempenhar atividades de empresa pública, o que talvez fosse incompatível com a sua figura jurídica de autarquia.

Felizmente, as contenções, ao que parece, vão desaparecer. Nada podia ser mais prismático na vida de um orçamento.

a) A discriminação orçamentária — Parece ser verdade que a discriminação particularista do modelo “sala” influi na partição do bolo da União em fatias desiguais e não equitativas. A influência dos políticos, o prestígio do reitor e até a importância da região em que fica a universidade, tudo concorre para um aquinhoamento discriminatório; tudo isso, como diz Riggs, fala mais alto do que as reais necessidades coletivas.⁷³ Os exemplos são os mais numerosos e eloqüentes. O orçamento de uma universidade brasileira, relativamente nova, é cinco vezes maior do que o de algumas de suas congêneres que têm o dobro de sua idade e o dobro de seus alunos. Uma universidade interiorana, que se tornou mercidamente famosa, tem sua história intimamente ligada aos prestígio de um grande político da região e ao dinamismo do

⁷² Veja Riggs, Fred W. op. cit. p. 329. Tempos atrás uma universidade ficou famosa por construir edifícios com capacidade muito superior às necessidades do momento. O aluguel do espaço ocioso era fonte de renda, de aplicação mais livre. O procedimento não foi julgado recomendável para uma universidade..., embora estivesse de acordo com a racionalidade da burocracia moderna, na linha mais genuína do puritanismo calvinista. Claro que poderia haver abusos, a favorecer a prodigalidade.

⁷³ Riggs, Fred W. op. cit. p. 324-5.

seu primeiro reitor. Um professor de medicina de uma universidade do Nordeste, moço ainda mas com brilhante pós-graduação nos Estados Unidos e estágios na Europa,⁷⁴ ficou surpreso com a frieza com que foi recebido no Sul, ao apresentar a um órgão financiador o projeto de uma pesquisa. Nada faltava ao projeto, a partir da relevância, a não ser o *status* regional.

b) A centralização do poder financeiro — Na elaboração do orçamento analítico da universidade, nenhum reitor deixaria de reforçar as consignações da administração superior, mesmo porque, depois que as unidades gastam as suas migalhas, é a ele que têm de recorrer, alimentando um importante mecanismo de reforço do poder central. A chamada “química orçamentária” é um expediente normal na vida econômica de uma repartição prismática. O previsto para a gasolina, todo ano, só dá para o primeiro semestre. Entretanto, os carros não param e não devem parar. A padronização da nomenclatura das consignações orçamentárias tem sua funcionalidade, embora sua inadequação e obsolescência provoquem risos.⁷⁵

4. Conclusões

4.1 Recursos mentais para a explicação dos fenômenos, os modelos são tanto mais válidos quanto mais aplicáveis. Embora teorizado com a base empírica das sociedades orientais, o modelo prismático possui a virtude principal de um *idealtypus*, que é sua universalidade. Com este trabalho, ficou mais uma vez provada a validade do modelo de Riggs e de sua utilização proveitosa também nas sociedades atrasadas do Ocidente.

4.2 Sociedade prismática é aquela que reúne, superpostas, características das sociedades homogêneas (atrasadas ou concentradas) e das sociedades heterogêneas (desenvolvidas ou difratadas), ou, por outras palavras, aquela em que as pessoas pautam a sua conduta por normas e valores que são, ao mesmo tempo, universalistas e particularistas, definem o seu *status* social misturando critérios de atribuição e de realização, e na qual as estruturas e funções ainda são realmente pouco diferenciadas.

4.3 A administração pública prismática, em consequência das características da sociedade da qual é um subsistema, tem como

⁷⁴ Chegou a ser condecorado recentemente pelo Colégio Americano de Cirurgiões, coisa rara para estrangeiros.

⁷⁵ Havia uma consignação que falava em “divertimentos infantis” e, outra, em “artigos para fumantes”, misturados com “gêneros de alimentação”. Numa universidade, não há esse tipo de divertimento, nem consumo de muitos desses artigos, mas não há como fugir do padrão.

predicados dominantes a ineficiência e a ineficácia, associadas ao excesso de poder e à prodigalidade. A hipertrofia do seu poder manifesta-se ora nas relações entre burocratas e o público cliente, ora no nepotismo do recrutamento dos servidores e na formação das “panelinhas” ou clectes. A indeterminação dos preços tanto dos serviços que realiza, quanto do pagamento de quem os executa, o excesso de funcionários incompetentes, o processo das despesas, onde a forma tem muito mais importância do que os custos, são alguns sinais de seu caráter perdulário.

4.4 O prismático da universidade brasileira começa no polinormativismo que define sua própria natureza jurídica, com implicações sobre sua autonomia, e que regula o *status* jurídico de seu pessoal, produzindo ambigüidades, injustiças e favoritismos, e vai até a ambição de suas funções, gerando todas as manifestações de formalismo, principalmente a incongruência entre o prescrito e o observado, entre o desejado e o possível.

Em sua estrutura organizacional, bastante complexa, e em seu regime escolar, bastante aperfeiçoado, o moderno e o antigo estão a chocar-se a cada instante, causando o prismático. Disso são expressões, por exemplo, a diferenciação formal dos órgãos e o centralismo da reitoria, a estruturação racional dos cursos e currículos e os processos superados de transmissão e verificação de aprendizagem.

4.5 Há prenúncio, porém, de que a universidade brasileira, com a reforma, irá mudar brevemente o ritmo de sua marcha. Poderá não só, extinguindo o *cultural lag*, acompanhar o passo dos outros setores que, com a sociedade em geral, se desenvolvem aceleradamente, mas tornar-se pioneira de mudanças sociais e orientadora do próprio desenvolvimento nacional. Para isso, além das mudanças oportunas e benéficas da reforma, há todo um imenso esforço de estudantes, professores e autoridades políticas e administrativas. A conclusão final não é de pessimismo: a universidade brasileira continuará prismática ainda por algum tempo, mas sempre ocupando um ponto mais avançado do *continuum*.

Summary

The Brazilian university according to the prismatic model. This article is an attempt to show the universal applicability of Fred Riggs' prismatic model; its validity to Western developing societies mainly to the Brazilian university system.

After analyzing the university's role and the impact of changes brought out by the university reform the author identifies several contradictions between prescribed and observed procedures, desirable and actually attained results as a consequence of political and cultural pressures. Regarding systematization such examples are presented as following: 1) the nature of university; 2) the functions: teaching and research; 3) the university and the need to attend priority areas of development; 4) university structure, and its features of the "sala" model; 5) distinct items such as: entrance examination, flexibility in teaching and rationality of credit system, teaching and evaluation procedures, the economic-financial system and so on.

The author concludes that the university reform has introduced a tendency toward change in the Brazilian university in a sense that it should not only keep up with changes in society but also become a pioneer in social change and an active agent of national development.

INFORMAÇÃO É INVESTIMENTO

O empresário bem informado tem maiores oportunidades de aumentar a rentabilidade de seus negócios.

Mantenha-se bem informado sem os ônus de pesquisas demoradas e custosas. A Fundação Getulio Vargas poupa-lhe esse trabalho publicando em seus periódicos estudos de especialistas consagrados e bem informados. Evite as soluções precipitadas. O planejamento é vital na continuidade de seus negócios. Os subsídios para as suas decisões são encontrados em **Conjuntura Econômica** e **Revista de Administração de Empresas**, da Fundação Getulio Vargas. Economistas, pesquisadores, estudiosos e técnicos em administração oferecem nessas publicações informações atualizadas.

E todo esse complexo de trabalho fica à sua disposição, mediante uma simples assinatura.

Pedidos para Fundação Getulio Vargas — Editora da FGV — Praia de Botafogo, 188 — C. P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro, GB.