

A crise e a busca de autonomia nas universidades federais brasileiras*

MARIA HELENA SILVA COSTA SLEUTJES**

FÁTIMA BAYMA DE OLIVEIRA***

“A mudança ética significa num primeiro plano o funcionamento concreto das instituições, que passam a realizar o que prometem seus objetivos e o que se estabeleceu quando foram fundadas e constituídas.”

Luciano Zajdsznajder

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Entendendo a complexidade da crise; 3. A crise permanente; 4. A crise de identidade com o mundo contemporâneo; 5. A crise de gestão do Estado; 6. A autonomia universitária: a questão do financiamento e a questão administrativa. 7. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: universidade; autonomia; universidades federais.

Este artigo analisa o aspecto multifacetado da situação de crise das universidades federais brasileiras, considerada um fenômeno social rico e variado que ocorre fora e dentro destas instituições. São identificados os diferentes tipos de crise que vêm afetando as universidades, destacando-se a crise de identidade com o mundo contemporâneo e a crise de gestão do Estado brasileiro. Por tocar componentes profundos e essenciais do desenvolvimento da ciência e da tecnologia no país, comprometendo o futuro das próximas gerações, tal situação exige a adoção de mecanismos para que a universidade possa viver plenamente sua grande contradição de ser a guardiã do saber e a detentora do conhecimento, ao mesmo tempo que mantém seu compromisso com a descoberta, numa dinâmica totalmente renovada. O artigo analisa especialmente a questão da autonomia, destacando a necessi-

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

** Mestre em administração pública pela EBAP/FGV, especialista em instituições de ensino superior pela PUC/MG, especialista em administração de bibliotecas e bibliotecária-documentalista; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

*** Doutora em educação pela UFRJ e professora do curso de mestrado em administração pública da EBAP/FGV.

dade crescente de adoção de parâmetros mais modernos de administração para dar suporte às transformações que se fazem necessárias à sobrevivência do sistema. Apresenta também a percepção de vários dirigentes de universidades federais localizadas no Rio de Janeiro.

The crisis and the search for autonomy in Brazilian federal universities

This paper analyzes the multifaceted aspect of the crisis situation in the Brazilian federal universities, as a rich and varied social phenomenon that exists inside and outside these institutions. The paper identifies the different kinds of crises affecting these institutions, stressing the identity crisis related to our world and the management crisis of the Brazilian State. This crisis involves deep and essential components of the development of science and technology in Brazil, compromising the future of the next generation. Therefore, it demands mechanisms allowing the university to face, in a totally renewed dynamics, the challenge of being the guardian and the retainer of knowledge, as well as responsible for breakthrough discoveries. The paper especially analyzes the issue of self-government, pointing out the growing need for adopting state-of-the-art management parameters which may provide for the system's survival. This paper also presents the insights of deans of federal universities in Rio de Janeiro.

1. Introdução

A crise das universidades federais brasileiras é um fenômeno social rico e variado que ocorre fora e dentro destas instituições, toca componentes profundos e essenciais do desenvolvimento da ciência e da tecnologia no país, compromete o futuro das próximas gerações de jovens brasileiros e deve, sobretudo, aguçá a atenção de educadores e administradores.

Essa crise possui aspectos múltiplos e variados, sendo tanto mundial, em virtude das alterações dos padrões sociais e econômicos existentes, quanto institucional, pela incapacidade de adequação das universidades às rápidas transformações que estão ocorrendo.

Ninguém desconhece a importância do conhecimento científico e tecnológico gerado pelas universidades e os resultados da aplicação deste conhecimento nas nações mais desenvolvidas. O mundo vem-se desenvolvendo a partir do aperfeiçoamento da tecnociência e ruma vertiginosamente ou para um desenvolvimento humano sustentado, que equilibre tecnologia, estratégia e ética, ou para o caos.

Neste contexto, as universidades desempenham um papel de extrema relevância, pois são elas que preparam o futuro através da formação de nossos jovens. E este papel de relevância, nem sempre reconhecido pela sociedade ou pelo próprio homem, deveria ser a preocupação principal dos governantes, especialmente aqueles das nações ainda não desenvolvidas.

O sistema federal de ensino superior no Brasil vem enfrentando problemas e dificuldades que se agravam a cada dia.

As universidades públicas brasileiras mantidas pelo governo federal deveriam garantir a formação de quadros profissionais de alto nível e, dessa forma, assegurar o desenvolvimento do país (Velloso, 1991; Antunes, 1995).

No entanto, as dificuldades em manter um funcionamento adequado, capaz de acompanhar as rápidas transformações por que vem passando a sociedade contemporânea, colocam em risco a sobrevivência dessas instituições e exigem mudanças imediatas (Niskier, 1996).

A necessidade de uma alteração profunda de procedimentos dentro das universidades federais brasileiras parece ser sentida tanto pelo governo quanto pelas próprias universidades, mas, conforme a Andifes (1995), essas visões são significativamente diferentes.

Dotadas de grande potencial em termos de estrutura física, capacidade pensante e geração de idéias, as universidades federais brasileiras se encontram mergulhadas num caos de valores e significados, numa crise que as paralisa e parece consumir todas as suas energias.

A mídia vem acusando-as de fraco desempenho, desperdício de material, incapacidade gerencial, excesso de funcionários e desvinculação com a realidade. Segundo Antunes (1995), "as críticas são muitas e se multiplicam (...) são críticas bastante severas, que certamente não se aplicam a todos os modelos universitários (...) mas o desconforto causado por esses posicionamentos recomenda uma reflexão sobre o que está de fato acontecendo em nossas universidades e o que pode ser feito para reorientar sua política. Os benefícios da tecnologia e da riqueza acumulada continuam se concentrando nas mãos de poucos. E os indicadores sociais mostram que essa tendência agravou-se nas últimas décadas. Espera-se, por tradição e assentimento geral, que a universidade situada no topo do sistema assuma uma posição de liderança e enfrentamento das questões sociais. Imagina-se que ela seja a guardiã da verdade, a descobridora de novos conhecimentos, a desafiadora de velhos dogmas, a conservadora da herança social, a modeladora do futuro dos jovens".

Por isso, enquanto o nível de importância dessas instituições exige mudanças, a complexidade da situação de crise dificulta a identificação dos obstáculos à concretização das mesmas.

A situação das universidades federais brasileiras passa por inúmeras questões, entre as quais destacam-se:

- ▼ constante questionamento sobre a garantia do domínio público sobre o processo de geração de conhecimento, conferindo ao governo o dever de garantir esse domínio, em oposição à própria visão do atual governo de que essa tarefa cabe à sociedade e não ao Estado;

- ▼ existência de um forte corporativismo no seio dessas instituições, colocando as questões do seu poder como agentes do *status quo* vigente e tornando este poder o centro de um sistema eminentemente político que reage a toda e qualquer mudança, lutando insistentemente por sustentar a situação existente;
- ▼ submissão a um modelo gerencial esgotado que engessa a possibilidade de adoção de parâmetros mais modernos de administração.

Pertencendo ao sistema de ensino público brasileiro e funcionando como autarquias federais, as universidades federais brasileiras entraram numa situação de impasse, com a qual tanto elas quanto o governo, que representa a sociedade, parecem ter dificuldade em lidar adequadamente.

Com o objetivo de investigar a questão da crise dessas universidades e a busca de alternativas, este artigo procurou traduzir a percepção de pessoas-chave, dirigentes ou ex-dirigentes, das universidades federais localizadas no Rio de Janeiro, que explicaram, em entrevistas, a situação vivida por essas instituições.

2. Entendendo a complexidade da crise

A idéia de crise está sempre ligada à idéia de quebrar e se refere a algo que perdeu a estabilidade. Etimologicamente, a palavra crise, de origem grega, significa quebrar ou partir. É interessante compreender que existem vários tipos de crise. Segundo Zajdsznajder (1994) “as crises podem ser superficiais, profundas, curtas ou duradouras. Quando profundas, consomem todas as relações estáveis, atingindo a maneira de pensar e agir. Se duradouras destroem todos os padrões”. E isto pode-se aplicar tanto às pessoas quanto às organizações.

As universidades federais brasileiras encontram-se em crise há um bom tempo e devemos entender, primeiramente, que elas vivem não apenas uma, mas inúmeras crises. Além disso, essas crises podem ser vistas e explicadas por diversos prismas e enfoques, todos eles altamente significativos. Procuramos, então, reunir alguns desses enfoques e levantar os ângulos da crise que julgamos mais relevantes.

Uma das crises vividas pelas universidades federais brasileiras tem raízes de âmbito mundial e faz parte de uma crise maior vivida pelas sociedades contemporâneas, que se iniciou nas últimas décadas e que vem abalando principalmente os alicerces de todo o conhecimento científico.

Capra (1982) considera-a “uma crise complexa, multidimensional, cujas facetas afetam todos os aspectos de nossa vida — a saúde, o modo de vida, a qualidade do meio ambiente e das relações sociais, da economia, tecnologia e política”.

Caracterizando ainda essa crise, encontramos Pereira (1988), que percebe estarmos vivendo “um momento de violenta transição que apresenta três características: a primeira delas é a velocidade da mudança (...) a segunda é a ansiedade (...) e a terceira é a ambigüidade”.

Prigogine (1989), ao também descrever aspectos dessa crise mundial, afirmou que, “no início do século XX, o mundo científico assiste ao declínio de um universo regulado como um relógio e entra no universo das incertezas, e, assim, todas as teorias deterministas, fundadas na cadeia necessária de causa e efeito, são progressivamente substituídas por cálculos de probabilidade”.

Evidentemente, a universidade, como instituição que tem como matéria-prima o conhecimento em sua constante transformação, sofre diretamente os reflexos dessa crise maior. Isso fica muito claro quando verificamos a tendência mundial de articular ciência-tecnologia-capital, o que, segundo Zajdsznajder (1994), “trata-se da busca de um poder jamais visto na história da humanidade”.

Segundo Goldemberg (1988) “a crise que o sistema universitário brasileiro atravessa é mundial e se relaciona às pressões crescentes que o desenvolvimento tecnológico impôs à sociedade e à demanda de ensino superior”.

É importante ressaltar que a sociedade contemporânea debate-se numa de suas maiores crises. Desta forma, o reflexo dessa sociedade em crise, que desenvolve, conforme a Unesco (1995), processos simultâneos de globalização, democratização, regionalização, polarização, marginalização e fragmentação, incide sobre o ensino superior, exigindo das universidades um convívio continuado com a mudança.

Mas, enquanto as expectativas da sociedade para com as universidades crescem, os recursos diminuem, tornando o relacionamento da universidade complicado não só com o governo mas com a sociedade como um todo.

Na investigação de campo deste artigo, a metade dos depoentes considera que essa relação deixa muito a desejar. Enquanto Preis (1996), Faria (1996) e Paula (1996) percebem que as universidades federais brasileiras estão afastadas da sociedade e mais preocupadas com seus próprios problemas, Veiga (1996), Rezende (1996) e Magarão (1996) argumentam que a sociedade simplesmente ignora essas universidades. Assim, Ribeiro (1995) recomenda rever o sistema de ensino superior no Brasil, substituindo a formação de massa por universidades regionais de pesquisa. Tal recomendação, em nosso entender, defende a prática da ciência aplicada, que, afinal, promoveria uma relação mais concreta entre a universidade e a sociedade no país, resolvendo também boa parte da articulação ensino-pesquisa-extensão.

Entretanto, Leite (1996), Lenz (1996) e Preis (1996) acreditam que este distanciamento entre as universidades federais brasileiras e a sociedade se deva ao fato de as universidades não estarem sabendo divulgar seus resultados e exibir suas qualidades. Já Rezende (1996), contrariando essa idéia, afirma que, na verdade, as universidades não têm o que mostrar.

No entanto, 25% dos depoentes da investigação de campo realizada entendem que as universidades federais mantêm uma boa interação com a sociedade e, assim, Ortega (1996) defende que a relação mais importante da universidade com a sociedade reside no que ela tem de especial, que é o conhecimento. Da mesma forma, Souza (1996) entende que as universidades federais brasileiras possuem uma inserção social culturalmente estabelecida, que é a formação da elite pensante brasileira, e apenas isto já justificaria sua existência. Pensa também que elas têm outra inserção social profunda no desenvolvimento da pesquisa e que apenas isto também já justificaria sua existência. Mas acredita que essa inserção deva ser ampliada, sem que se perca de vista a destinação principal dessas instituições, com o que concordamos plenamente.

Os outros 25%, no entanto, percebem que, embora o relacionamento não seja ideal, as universidades estão tentando aprimorá-lo através da atividade de extensão.

Dentro desta temática, verifica-se a necessidade de as universidades federais brasileiras se relacionarem não só com a sociedade como um todo, mas também com um de seus segmentos específicos, que é o setor produtivo do país. Desta forma, Garcia (1991) afirma que o modelo de universidade existente não colabora para que a investigação realizada seja capaz de gerar resultados que possam ser incorporados ao setor produtivo e transformados em bens e serviços disponíveis para a maioria da população. Isso coincide com a opinião de 80% dos entrevistados na investigação de campo, que consideram as universidades federais brasileiras distantes do setor produtivo do país.

Ortega (1996) afirma que a percentagem de pesquisas financiadas por empresas privadas no Brasil é ridícula, acrescentando que sempre foi assim. Segundo ele, enquanto na Alemanha e no Japão as empresas gastam fortunas incalculáveis para financiar pesquisas universitárias, no Brasil essa relação é ainda fomentada e organizada pelo governo. Mas Fraiz Júnior (1996) explica esse distanciamento de outra maneira. Segundo ele, o problema reside num certo imediatismo do setor produtivo nacional, que acredita que as universidades devam fornecer pacotes já prontos de algo com aplicação imediata para que as empresas obtenham lucro, mas que esta postura não faz parte da natureza das universidades públicas. Essas afirmações vêm comprovar a dificuldade desse relacionamento com o setor produtivo, que se daria através da pesquisa aplicada.

Entretanto, Peixoto (1996) e Gomes (1996) parecem discordar dessa posição. Peixoto (1996) afirma que o setor produtivo está dentro das universidades de diversas maneiras e cita como exemplo os cursos de pós-graduação, que formam enorme contingente para as empresas. Enquanto Gomes (1996) sintetiza a questão dizendo que basta visitar a Feira Rio-Negócios/96 para encontrar todas as universidades federais representadas com projetos de tecnologia dos mais interessantes e de altíssima repercussão social.

Confirmando os resultados obtidos na investigação teórica e na investigação de campo, os dados obtidos através do questionário acerca do relacionamento das universidades federais brasileiras com a sociedade também demonstram que as pesquisas realizadas pelas universidades não estão totalmente divorciadas da sociedade, mas que existem problemas no ajustamento dessas pesquisas ao interesse da sociedade.

3. A crise permanente

Além disso, verificamos, por outra ótica, que as universidades federais brasileiras, e não só elas, como todas as outras universidades, vivem uma situação de crise permanente quando consideramos sua situação singular, de compromisso com a investigação e a busca do novo.

Dessa forma, Schilliger (1983) chegou a afirmar que “elas sempre tenderam a crises, de uma forma ou de outra, e isso não deve ser visto com surpresa, pois as universidades são instituições permanentes de aprendizado, em busca de verdades que às vezes são incômodas”.

Esta singularidade no exercício de uma consciência sempre crítica faz com que a situação das universidades se torne ainda mais complexa, por dificultar a identificação de sua *crise principal*, que é a de identidade com o mundo contemporâneo. Entretanto, a crise descrita por Schilliger é uma crise salutar, que as universidades enfrentam desde sua origem e que não podem dispensar, porque é o próprio sentido de sua existência.

4. A crise de identidade com o mundo contemporâneo

Mas a crise de identidade com o mundo contemporâneo, nascida da crise maior anteriormente mencionada e que é vivida por todas as instituições universitárias atuais, reside justamente na capacidade de ajustamento a valores que ainda não foram sequer definidos. Isso significa que essas instituições vivem, justamente neste momento, o auge de uma grande crise que, para ser superada, precisa ceder lugar à transformação. Mas que transformação seria esta? Que caminho deve ser seguido? Por onde iniciar este processo? Estas são algumas das muitas questões que se colocam hoje sobre a situação de crise das universidades.

Em plena crise, a realidade ainda se apresenta mesclada de contradições e sem parâmetros definidos. A situação mundial, portanto, impõe à universidade um convívio continuado com a mudança, na tentativa de superar a crise. E a situação brasileira em particular, como acontece com a maioria dos países em desenvolvimento, é bastante propícia ao aprofundamento de situações de crise.

No que se refere à massificação do ensino superior, a maior parte dos depoentes (80%) percebe o fenômeno e aponta como causa a idéia generalizada que a sociedade tem de que o diploma de nível superior pode gerar maiores oportunidades, melhor remuneração e fácil ascensão social. No entanto, Soares (1996) entende que o ponto de massificação nas universidades federais brasileiras tenha passado, exatamente porque o diploma não garante mais nada, e o eixo desta questão deve alterar-se rapidamente. Mas Alves (1996), embora contrário à massificação do ensino superior, considera que hoje as universidades não podem ignorar este diálogo, pois este é o diálogo do nosso século. Segundo ele, por vivermos em megassociedades, as universidades precisam estabelecer esta convivência com a sociedade de massa, mas de forma que possam também preservar seus espaços de excelência e complexidade.

O estudo teórico realizado nos conduz a pensar que as universidades federais brasileiras precisarão introduzir parâmetros de qualidade numa educação que, conforme a Unesco (1995), tende a ser de massas. E essa preocupação com a qualidade é também sentida na investigação de campo sobre o assunto, pois todos os depoentes consideram que a massificação compromete a qualidade desse nível de educação, comprometendo um dos princípios básicos da universidade, que é a excelência. Peixoto (1996) afirma que a massificação é totalmente contrária à idéia de universidade, e Alves (1996) ratifica este pensamento quando afirma que a universidade é, em si, um lugar de excelência, e no dia em que as excelências forem massificadas não haverá mais universidade.

No que se refere ao corporativismo, Paiva (1990) afirma que nossas universidades estão bem plantadas sobre tradições que nada têm a ver com o acadêmico, mas com o político, e seguem os apelos do patrimonialismo, do clientelismo e do populismo.

Na investigação de campo, verifica-se também que 50% dos entrevistados aceitam o corporativismo que defende a instituição quando atacada externamente. Todos os dirigentes entrevistados, entretanto, condenam o corporativismo representado por grupos monolíticos que se fecham e impedem o crescimento da universidade. Soares (1996) afirma que o corporativismo voltado para o interesse específico de grupos está sendo praticado pela minoria, pois as universidades federais brasileiras já estão acordando para a necessidade de que esse corporativismo deixe de existir.

Para Alves (1996), o corporativismo só tem curso quando as lideranças são frágeis, mas, em situações onde os objetivos são precisos e as metas bem definidas, esse corporativismo não tem curso. Alves conclui dizendo que essa é uma questão de gerenciamento, o que nos leva novamente a compreender a importância da questão gerencial no contexto atual das universidades federais brasileiras.

A mudança, portanto, torna-se uma necessidade urgente, uma questão de sobrevivência não só para o sistema educacional que engloba as universi-

dades federais no Brasil, mas para a própria nação, que precisa se preparar para um novo tempo, encontrando-se em situação de completa desvantagem na competição mundial.

A situação das universidades federais é, portanto, no mínimo, complicada, porque os fatores que interferem no seu funcionamento são numerosos e, ainda, todos eles ligados ao macrossistema nacional, que ainda não funciona adequadamente, em virtude da própria situação do país, tanto na área governamental, que sempre apresentou instabilidades, quanto na social, ainda desorganizada.

Desta forma, a mudança tão desejada para as universidades federais brasileiras só poderá se iniciar com a compreensão de uma outra crise que se acopla as já descritas, fazendo com que essas instituições, especificamente, vivam uma situação de impasse.

5. A crise de gestão do Estado

Todo esse impasse vivido hoje pelas universidades federais tem origem imediata na própria crise de gestão do Estado brasileiro. As distorções se iniciam na área do governo federal, especialmente quando este tenta reduzir suas funções, demonstrando querer se desobrigar da saúde e da educação, mesmo conhecendo as desigualdades sociais existentes. As distorções passam também pelos procedimentos adotados pelo próprio sistema burocrático, cujos controles não visam mais ao resultados e caminham para a deterioração dos valores inicialmente estabelecidos e a indefinição de outros, até atingir as pessoas e, conseqüentemente, as instituições. O clima, torna-se, então, de inércia, abandono e franca deterioração.

Conforme Canto (1995:9), o quadro das universidades federais é complicado há bastante tempo: “partimos de uma situação de um governo que tratava as universidades de uma determinada forma, um governo de força, totalitário, para uma abertura democrática onde, dentro das universidades, a luta corporativa teve um papel muito importante na democratização interna das Ifes.¹ Entretanto, agora, as instituições correm o perigo de se perderem nesse embate de forças corporativas, jogando fora toda a energia. Em vez de se avançar e se buscar as concepções dos objetivos fins da instituição, elas podem se esvaziar nesta questão corporativista”.

Tanto a literatura pesquisada quanto a investigação de campo demonstram que a relação governo-universidades federais tem sido difícil. Assim, Souza (1996) verifica que existe uma “queixa”, por parte das universidades federais, de que o governo não coloca as verbas de que elas necessitam. Por

¹ Instituições federais de ensino superior.

outro lado, o governo se “queixa” de que apenas paga as contas, pois, na hora de formular as políticas para este nível de educação, as universidades federais se dizem autônomas. No entanto, Sander (1993) afirma que a responsabilidade sobre a educação nacional cabe à União, o que nos faz deduzir que a responsabilidade sobre o sistema federal de ensino superior no Brasil também cabe ao Estado, como governo. A ele compete formular as políticas educacionais, levando em consideração os anseios da sociedade e a opinião dos representantes dessas instituições.

Por outro lado, para Leite (1986) as universidades federais brasileiras sempre tentaram sobreviver através de uma relação paternalista com o Estado, mantendo-se distanciadas da sociedade. Quanto a esta situação, Gomes (1996) afirma que as universidades federais brasileiras não podem viver totalmente à custa do governo e que esta é uma página virada na história da economia mundial.

Da base teórica do estudo, pode-se também depreender que as fontes de financiamento para este nível de educação estão escasseando, não só no país mas no mundo, segundo afirma a Unesco (1995). Mas, na investigação de campo, Soares (1996), Ortega (1996) e Fernandes (1996) percebem que o governo tenta se desobrigar de manter o sistema, através da desqualificação das universidades federais brasileiras. Já a maior parte dos depoentes, embora enfatize que o governo tenha responsabilidade sobre o sistema e não deva dele se afastar ou se desobrigar, entende também que não cabe exclusivamente ao governo o financiamento dessas instituições e aceita a idéia de parcerias com o setor privado, embora Ortega (1996) e Soares (1996) se mostrem bastante pessimistas quanto a esta possibilidade.

A mudança, portanto, deve ter início na área da administração federal e não pode ser feita pelas universidades federais sem a participação do governo, a não ser que elas sejam desatreladas do sistema, o que significará uma perda inestimável para o país.

6. A autonomia universitária: a questão do financiamento e a questão administrativa

Dois problemas acentuam a crise vivida pelas universidades federais brasileiras. O primeiro é a questão do financiamento dessas instituições, que parece ser reflexo ou desdobramento da crise mundial provocada pela política de globalização da economia, onde o Estado deixa de promover o desenvolvimento, que doravante deverá ser realizado pelo capital privado. O segundo é a questão administrativa que apresenta falhas tanto na administração do sistema por parte do governo federal quanto no gerenciamento interno das próprias universidades.

As duas questões esbarram inevitavelmente na questão da autonomia universitária, que é um problema complexo que deve ser tratado com muita atenção tanto pela administração federal quanto pelas universidades.

Goldemberg (1988) e Macedo (1996) ressaltam a importância da autonomia para o aperfeiçoamento dessas instituições, o que se confirma na investigação de campo, através da opinião de 90% dos depoentes, e no resultado do questionário, que conclui que essas instituições não possuem autonomia suficiente para resolver seus problemas ou corrigir suas falhas.

Segundo Magarão (1996) “as universidades brasileiras estão discutindo autonomia há muitos anos e esta consistiria justamente no fato de o governo manter as universidades num determinado nível, de forma que pudessem cumprir seus objetivos. As universidades devem ser livres para se programar, para administrar seu pessoal, seu patrimônio, suas pesquisas (...), mas elas, em hipótese alguma, podem abrir mão da ajuda financeira do governo”.

Conforme a investigação de campo, o governo parece acenar com a possibilidade de conceder uma autonomia para as universidades federais brasileiras, mas percebe-se que esta autonomia não é exatamente aquela desejada pelos dirigentes universitários.

Fraiz Júnior (1996), Alves (1996), Peixoto (1996) e Pinguelli Rosa (1996) percebem que a autonomia proposta pelo governo parece desobrigar o Estado do seu compromisso com a educação superior no país. Desta forma Pinguelli Rosa (1996) não considera correto dar às universidades poder de gerir recursos que elas não possuem, alertando que a autonomia proposta pelo governo pode ser uma armadilha.

A complexidade da questão foi bem demonstrada por Souza (1996) quando afirmou que “num dos extremos, temos um governo doido para se livrar de uma série de obrigações com as universidades federais brasileiras, e no outro, temos as universidades, que querem autonomia para dizer quanto dinheiro precisam e poder gastar sem que ninguém possa ter nada com isso”. No seu entender, com o qual concordamos plenamente, as duas visões estão equivocadas e será necessário chegar a um parâmetro que inclua muito mais responsabilidade de ambas as partes.

Ainda sobre a complexidade da questão, Veiga (1996) é de opinião que a autonomia proposta pelo governo para as universidades federais está acontecendo no sentido inverso, porque ela está sendo imposta visando a atender a determinados rumos que tendem a não ser os caminhos naturais que essas universidades têm potencial para trilhar. Para ele, outro problema consiste no fato de que as universidades federais têm várias maneiras de ver essa autonomia e não possuem um pensamento uniforme a respeito da questão. Nesse sentido, Fernandes (1996) entende que forças políticas dominantes interferem no sistema de universidades federais brasileiras e querem manter o sistema como é, a todo custo. Por outro lado, verifica que essas instituições não se prepararam para a autonomia. Segundo Fernandes, elas apenas conversam sobre o assunto, mas a autonomia, de fato,

implica uma série de modificações que essas universidades ainda não pensaram nem discutiram suficientemente. Portanto, Veiga e Fernandes consideram, pelo fato de as universidades federais não possuírem uma definição clara da autonomia que desejam, que elas deverão ser atropeladas pelo governo nessa questão.

Já Mendonça de Paula (1996) e Souza (1996) condicionaram a autonomia universitária a um processo de avaliação externa dessas instituições, com o qual concordamos por julgarmos necessário para preservar e aperfeiçoar o sistema federal de ensino superior no país, entendendo que essa avaliação externa deve ser feita tanto pelo governo quanto por diversos segmentos da sociedade.

Por outro lado, Soares (1996), Preis (1996), Silva Filho (1996) e Faria (1996) condicionaram a autonomia universitária a um processo de aprimoramento dessas instituições, o que julgamos ser extremamente salutar, especialmente se acatada a sugestão de Faria (1996), para que haja maior conscientização da comunidade universitária sobre o que realmente significa um processo de autonomia. Observamos nestas últimas colocações que existe uma diferença entre avaliar e aprimorar, embora consideremos que o processo de avaliação, quando bem conduzido, acabe levando ao aprimoramento e que as duas ações se completam, uma não invalidando a outra.

Tanto na investigação teórica quanto na de campo, pode-se compreender que a questão da autonomia universitária está diretamente ligada, no momento, à questão do financiamento das universidades. Dessa forma, foi aberto mais um tópico quando trabalhou-se o depoimento dos entrevistados para tratar da questão do financiamento das universidades federais brasileiras. Assim, é importante colocar que todos os dirigentes universitários entrevistados afirmaram não caber exclusivamente ao governo o financiamento das universidades federais brasileiras, embora todos também entendam que cabe ao governo garantir o funcionamento pleno dessas instituições e, assim, não admitem que o Estado se ausente, de maneira alguma, de seu compromisso com a educação pública superior, até porque entendem, também, que essas universidades não podem abrir mão da ajuda financeira do governo, uma vez que a iniciativa privada no país não investe em pesquisa pura e aplicada.

Gomes (1996) afirma, sobre a questão da autonomia, que as universidades federais brasileiras estão, na verdade, diante de uma grande interrogação.

Portanto, no que se refere à questão do financiamento, verificamos que, embora os investimentos em educação superior no país, ao longo da história, tenham sido constantemente escassos, a drástica redução nos gastos públicos com educação superior — não só no Brasil, mas no mundo —, ocorrida nos últimos anos, obrigou as universidades federais brasileiras a realizarem uma mudança de procedimento para a qual não foram preparadas e sequer conscientizadas. Em conseqüência, gerou-se a paralisia, e não as condições necessárias às mudanças desejadas.

As entrevistas realizadas apontam a questão do financiamento como uma das principais causas da crise vivida pelas universidades federais brasileiras, o que coincide com outros estudos sobre o tema (Kourganoff, 1990; Unesco 1995).

Os últimos 10 anos foram marcantes para as universidades federais brasileiras pelos constantes cortes em seus orçamentos, que restringiram todo o seu planejamento administrativo e criaram uma situação anormal, de verdadeira incoerência administrativa.

Kourganoff (1990:96), referindo-se à realidade da universidade francesa, que, guardadas as devidas proporções, parece ser bastante semelhante à nossa, afirma que “não se pode exigir que as universidades se adaptem ao mundo moderno, renovando o conteúdo de seu ensino, quando as verbas destinadas ao seu funcionamento e a equipamentos ou número de cargos forem mantidas em estagnação sufocante”.

Por outro lado, Leite (1996) afirma que as “universidades federais brasileiras tentaram sobreviver através de uma relação paternalista com o Estado, mantendo-se distanciadas da sociedade”. Complementando este pensamento, Souza (1989:119) entende que a questão orçamentária, tal como se apresenta no sistema federal de ensino superior, não estimula as universidades a enfrentarem seus problemas.

Dessa forma, as universidades federais brasileiras, tradicionalmente adaptadas a uma situação de absoluto paternalismo por parte do governo federal e tendo uma configuração de atividade sem fins lucrativos (embora exista um fim lucrativo que é social, cultural e extremamente relevante para o país, do qual pouco se fala), sendo, ainda, totalmente dependentes de recursos financeiros da União, vivem uma total desorientação.

É urgente, portanto, resolver a questão do financiamento de custeio dessas instituições, dotando-as de autonomia suficiente para buscarem recursos de investimento. É preciso também que o governo crie suportes em termos de incentivos à iniciativa privada, no que se refere a investimentos junto às universidades, para viabilizar esse processo.

A questão administrativa — que, afinal, não deixa de englobar, em nossa opinião, a questão do financiamento —, segundo a opinião dos entrevistados, se centra na legislação vigente, no excesso de burocracia ou na falta de capacidade gerencial.

Os resultados obtidos através do questionário aplicado aos dirigentes ao final de cada entrevista permitiram evidenciar problemas quanto aos seguintes aspectos:

- ▼ falta de gerenciamento na distribuição e cobrança das atividades executadas nos níveis docente e não-docente;
- ▼ funcionamento dos serviços-meio;
- ▼ seleção de pessoal;
- ▼ estrutura da carreira do servidor técnico-administrativo.

Novamente, as falhas parecem se concentrar na falta de autonomia para administrar eficientemente essas instituições e na falta de avaliações conseqüentes por parte do governo e da sociedade.

A investigação realizada permite verificar com clareza que as avaliações institucionais até então existentes funcionavam apenas como figura de retórica. Dessa forma, ter conseqüência nos parece ser a questão essencial do processo de avaliação das universidades federais brasileiras para que as falhas detectadas possam ser efetivamente corrigidas.

Isso nos leva de novo a verificar que o cerne do problema é a questão administrativa, pois avaliar faz parte de qualquer processo gerencial eficiente, sendo a avaliação o *feedback* capaz de gerar o aperfeiçoamento do processo. Por isso, concordamos com Rezende (1996) quando diz que a crise das universidades federais brasileiras é causada pela falta de um competente processo de avaliação.

A falta destes dois instrumentos — autonomia e avaliação — possibilitou a formação de uma atmosfera essencialmente política que abriu espaço para interesses político-partidários dentro dessas universidades, transformando-as pura e simplesmente em sistemas políticos cuja finalidade era a sustentação do poder já constituído ou a luta para derrubá-lo.

Pereira (1988:21) afirma que “a administração pública brasileira serve como exemplo para demonstrar que a excessiva centralização das normas e recursos retirou toda a capacidade institucional de vários órgãos que se viram subitamente impedidos de executarem suas funções, porque foram castrados na autonomia para definir programas, alocar recursos financeiros e administrar seus recursos humanos”.

Portanto, a questão administrativa esbarrou severamente na legislação vigente, que impediu a realização de um gerenciamento mais condizente com as mudanças contemporâneas, capaz de realizar aquilo que Peter Drucker (1995) descreveu como o protótipo da organização moderna: *a orquestra sinfônica, onde cada um de seus membros é especialista de alto nível e, contudo, nenhum deles, sozinho, faz a música, cabendo à orquestra fazê-lo. E esta funciona somente se todos tiverem a mesma partitura e subordinarem suas especialidades a uma tarefa comum.*

Por isso, é indispensável fazer crescer no meio universitário uma consciência acerca da necessidade de mudança, mas, conforme Keer (1982), “é necessário rapidez na adaptação às novas possibilidades e as grandes universidades do futuro serão as que tiverem se adaptado rápida e eficientemente”.

7. Conclusão

As universidades federais brasileiras vivem graus diferenciados de uma crise que reside na incapacidade de adequação dessas instituições às rápidas trans-

formações que ocorrem na sociedade contemporânea. Podemos considerar, portanto, que a crise vivida hoje por essas universidades é um desdobramento da crise em que se encontram as instituições públicas do país. As distorções começam na área do governo federal, passam pelos procedimentos adotados pelo próprio sistema burocrático, caminham pela deterioração de valores inicialmente estabelecidos e pela falta de definição de outros, até atingir as pessoas e, conseqüentemente, as instituições.

As principais causas da crise são a questão do financiamento dessas instituições e a questão administrativa.

A questão do financiamento reside nos drásticos cortes nos gastos públicos, com a conseqüente escassez de recursos para a manutenção das atividades das universidades federais.

A questão administrativa apresenta falhas na administração do sistema, por parte do governo federal, e no gerenciamento interno das próprias instituições.

As principais falhas na administração do sistema por parte do governo federal são:

- ▼ centralização excessiva ou falta de autonomia;
- ▼ falta de avaliação dos resultados;
- ▼ legislação vigente;
- ▼ excesso de burocracia;
- ▼ controle ineficiente.

As principais falhas no gerenciamento interno dessas instituições são:

- ▼ missão, objetivos e metas sem definição clara;
- ▼ falta de avaliação interna conseqüente, de interação com a sociedade, e de articulação entre ensino, pesquisa e extensão;
- ▼ falta de cobrança de resultados;
- ▼ ausência de racionalidade na execução das atividades e na aplicação dos recursos.

A questão gerencial, considerada importante causa dessa crise, esbarra na legislação vigente e na capacitação de pessoal tanto na área do governo quanto no âmbito do próprio sistema, para a realização de um gerenciamento mais condizente com as mudanças contemporâneas.

As universidades federais necessitam de autonomia plena (administrativa, financeira e pedagógica) para demonstrarem seu potencial, mas

nem todas estão preparadas para viverem essa nova situação. Dessa forma, entendemos que a autonomia a ser concedida deve estar atrelada a um sério processo de avaliação dessas instituições, as quais devem ter tanto mais autonomia quanto melhor desempenho demonstrarem no cumprimento de suas metas e objetivos essenciais.

Um justo, sério e criterioso processo de avaliação precisa ser implantado com urgência. Sem ele, essas universidades dificilmente conseguirão encontrar seus caminhos. Esse processo de avaliação, se bem elaborado, contendo vários indicadores e exercido por vários segmentos da sociedade, inclusive o governo, seria capaz de dar início ao processo de mudança tão necessário ao sistema de universidades federais brasileiras. Ele permitiria uma transformação progressiva, na qual momentos de instabilidade ainda seriam vivenciados até que se alcançasse estabilidade, que deve ser entendida sempre como relativa.

Se a virtude encontra-se no meio, como bem diziam os gregos, evidentemente a competência administrativa deve-se somar à sensibilidade política para que os resultados possam ser mais profícuos.

Em situação normal, a administração de uma universidade é uma tarefa extremamente complexa, pois ela se assemelha a um organismo vivo, em pleno vigor e movimento, que requer constante atenção e esforço de ação conjunta para que o idealismo, a dignidade humana e a eficácia prevaleçam sobre outros valores, já que se trata de um sistema educacional. Numa situação de crise como esta, administrar uma universidade é um verdadeiro desafio, e o esforço tem de ser redobrado.

As transformações que devem ocorrer nas universidades federais brasileiras para que elas voltem a cumprir os objetivos que nortearam sua criação não são fáceis de serem implementados e exigem, sobretudo, um grande senso de responsabilidade dos dirigentes de todos os níveis.

Responsabilidade do governo com um sistema que o próprio governo desenvolveu para o benefício da sociedade e que, em sua essência, deve ser mantido. Até porque a distribuição de rendas no Brasil é uma das mais perversas do mundo.

Responsabilidade dos dirigentes universitários e de suas comunidades universitárias para com o patrimônio e o bem públicos, entendendo que doravante os problemas devam ser resolvidos pela competência, sem que se excluam o humanismo e a justiça.

E responsabilidade da própria sociedade, que precisa se conscientizar da importância da educação pública de qualidade num país como o nosso, ainda repleto de desigualdades.

Essa crise, com certeza, compromete a sobrevivência de muitas das universidades federais, especialmente aquelas que não se anteciparem às ações governamentais para *administrar eficientemente suas finalidades com metas claras e bem definidas*.

Referências bibliográficas

- Andifes. *Pela autonomia universitária*. Canela, 1995.
- Antunes, L. P. Por uma universidade renovada. In: *Realizações em pesquisa e pós-graduação*. Rio de Janeiro, UFF, 1995.
- Barros, M. L. B. A reforma do Estado e o novo projeto de universidade. In: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. *Universidade, Estado e sociedade na década de 90*. Brasília, 1990.
- Canto, O. A. M. A autonomia é fundamental para as universidades. *Jornal da Andifes*. Brasília, 2(1):8-9, dez. 1995.
- Capra, F. *O ponto de mutação*. São Paulo, Cultrix, 1982.
- Drucker, P. *Sociedade pós-capitalista*. Rio de Janeiro, Pioneira, 1995.
- Garcia, W. E. A política nacional de educação e os desafios sociais e tecnológicos. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília, 7(1/2):10-15, jan./dez. 1991.
- Goldemberg, J. A universidade em busca de si mesma. *Ciência Hoje*. Rio de Janeiro, ago. 1988.
- Keer, C. *Os usos da universidade*. Fortaleza, UFC, 1982.
- Kourganoff, W. *A face oculta da universidade*. São Paulo, Unesp, 1990.
- Leite, R. C. As universidades em busca de si mesmas. *Ciência Hoje*. Rio de Janeiro, 8(45), ago. 1986.
- Macedo, A. R. Universidade, autonomia e responsabilidade. *O Estado de S. Paulo*, 8-5-1996. p. 2.
- Minogue, K. *O conceito de universidade*. Brasília, Universidade de Brasília, 1981.
- Niskier, A. O que é uma universidade? *O Globo*. Rio de Janeiro, 4-4-1996.
- Paiva, V. Reforma do Estado e universidade. In: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. *Universidade, Estado e sociedade na década de 90*. Brasília, 1990.
- Pereira, M. J. L. B. *Mudanças institucionais*. São Paulo, Nobel, 1988.
- Prigogine, I. A ordem nasceu do caos. In: Sorman, G. *Os verdadeiros pensadores do nosso tempo*. 2 ed. Rio de Janeiro, Imago, 1989. p. 41-7.
- Ribeiro, D. *Utopia Brasil. Rumos para o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, jul. 1995. p. 5-10.
- Sander, B. Sistemas e anti-sistemas na educação brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, 74(177):335-70, maio/ago. 1993.
- Schilliger, A. G. As universidades e as indústrias enfrentam novos problemas: educação, desenvolvimento tecnológico e controle da tecnologia. In: Congresso da Organização Universitária, 3. *Anais*. Salvador, Universidade Federal da Bahia, 1983.
- Souza, P. R. C. Autonomia e democratização: palavras de um reitor. In: Reunião Plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 48. *Anais*. Brasília, 1989.

Unesco. *Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior*. Caracas, 1995.

Velloso, J. Custos reais e custos contábeis da universidade pública. In: *Universidade pública: política, desempenho e perspectivas*. Campinas, Papyrus, 1991. p. 161-76.

Zajdsznajder, L. *Ser ético*. Rio de Janeiro, Gryphus, 1994.

Comunicações orais

C. A. S. Alves, Rio de Janeiro, UFRJ, 1996.

M. H. P. Faria, Rio de Janeiro, UFF, 1996.

M. S. Fernandes, Rio de Janeiro, UFRRJ, 1996.

S. V. Fraiz Júnior, Rio de Janeiro, UFRRJ, 1996.

P. A. Gomes, Rio de Janeiro, UFRJ, 1996.

J. L. Leite, Rio de Janeiro, Uni-Rio, 1996.

L. L. Lenz, Rio de Janeiro, Uni-Rio, 1996.

S. L. Magarão, Rio de Janeiro, Uni-Rio, 1996.

J. A. Ortega, Rio de Janeiro, UFRJ, 1996.

A. C. Mendonça de Paula, Rio de Janeiro, Uni-Rio, 1996.

A. L. Peixoto, Rio de Janeiro, UFRRJ, 1996.

A. Preis, Rio de Janeiro, UFF, 1996.

H. E. B. Rezende, Rio de Janeiro, UFRRJ, 1996.

L. Pinguelli Rosa, Rio de Janeiro, UFRJ, 1996.

W. P. Silva Filho, Rio de Janeiro, UFF, 1996.

E. A. Soares, Rio de Janeiro, UFF, 1996.

J. L. Souza, Rio de Janeiro, UFF, 1996.

J. A. Veiga, Rio de Janeiro, UFRRJ, 1996.