UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ

INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

Série: Estudos em Saúde Coletiva nº 021

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: NOTAS DE CONJUNTURA Reinaldo Guimarões Dezembro 1992

PS SESC 021



Autonomia Universitária: Notas de Conjuntura.

Reinaldo Guimarães Dezembro / 1992

RS SESC 021 ex. 1
INSTITUTO MEDICINA SOCIAL / UERJ
BIBLIOTECA —

Diretor: José C. Noronha

Comissão de Publicação:

Cid M. de Mello Vianna

Michael Reichenheim

Joel Birman

Secretária: Regina A. Marchese

Editoração Eletrônica: Sergio I. Amato / Regina A. Marchese

Nota: A série "Estudos em Saúde Coletiva" é uma publicação de textos para discussão, do Instituto de Medicina Social - IMS, de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es)

> Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Medicina Social - UERJ

G963 Guimarães, Reinaldo

Autonomia universitária: notas de conjuntura. / Reinaldo Guimarães.. — Rio de Janeiro: UERJ/ IMS, 1992. 22 p. — (Série Estudos em Saúde Coletiva; nº 21)

1. Autonomia universitária. I. Título. II. Série.

CDU 378:37.014.553

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: NOTAS DE CONJUNTURA

Reinaldo Guimarães

I

Emovimento docente, a autonomia universitária somente tornou-se dispositivo constitucional em 1988. Vinte anos antes foi mencionada na Lei 5540 de 28 de novembro de 1968. A raiz da reivindicação parece estar ligada à instabilidade política existente no país que, na ausência da autonomia, tenderia a instabilizar também a Universidade, prejudicando suas atividades. Por outro lado - e talvez mais importante do ponto de vista prático - a relação habitualmente tensa entre a universidade e os sucessivos regimes de força desenvolveram a idéia de que a autonomia pudesse preservar a instituição dos ataques externos.

Se, historicamente, as razões da autonomia foram políticas, hoje, sua invocação é predominantemente econômico-financeira. A atual vaga autonomista cresceu à medida que se aprofundou a crise do financiamento às Universidades, ao longo dos anos 80. A experiência de autonomia das três Universidades paulistas, senão a única, certamente a mais bem sucedida,

Professor do Instituto de Medicina Social da UERJ.

decorreu de uma crise, em 1989, cuja pauta reivindicava aumento salarial e cuja resolução implicou na instituição de um percentual fixo do ICMS arrecadado.

Este número foi inventado a partir da média da participação no triênio anterior de cada uma das universidades. É importante frisar que a proposta partiu do Executivo e, depois de alguma discussão, foi aceita pelos Reitores.

No decorrer de 1990, o MEC desenvolveu um conjunto de propostas intitulado "Proposta de Uma Nova Política para o Ensino Superior", que trata centralmente da autonomia e apresenta como questões conexas a necessidade da habilitação profissional e do serviço civil obrigatório. Esta última é apresentada como um instrumento de democratização do acesso às universidades públicas, na medida em que estas restituiriam à sociedade parte do aporte de recursos por ela proporcionado. Requisito da autonomia, o serviço civil indiretamente diminuiria o afluxo de recursos públicos à universidade, colocando a autonomia mais no terreno financeiro do que no político-institucional.

Há, portanto, razões para pensar as propostas de autonomia hoje, tanto pelo lado dos governantes e dirigentes universitários, quanto pelo dos movimentos da sociedade civil das universidades, como tentativas de desobrigar-se. No caso dos governos, bem como das penosas negociações que costumam seguir-se aos movimentos grevistas que reivindicam mais recursos, sejam ou não salários. No caso dos dirigentes universitários e dos movimentos de estudantes e servidores, desobrigar-se da luta interburocrática pelos escassos recursos públicos e, principalmente, desobrigar-se de convencer a sociedade, financiadora dos orçamentos universitários, de sua relevância para o país. Isto seria conquistado através da garantia de recursos, preferencialmente vinculados a alguma fonte estável de receita, cuja aplicação seria integralmente decidida interna corporis.

II

s comentários acima não devem ser interpretados como rejeição à idéia da autonomia. Pelo contrário, é amplamente salutar a existência de mecanismos que possam dar estabilidade a esta instituição que, no Brasil, ademais de patrocinar a formação dos quadros qualificados de que o país precisa, é também responsável pela maioria do conhecimento científico e tecnológico que produzimos. Não seja por outro motivo, é preciso respeitar a longevidade desta demanda que, se não fosse essencialmente correta, não teria sobrevivido tanto tempo. A autonomia acadêmica, financeira, administrativa, patrimonial etc. é justa porque, da mesma forma que é melhor para o Estado e para a Fé que se separe o poder temporal do religioso, a Ciência também melhor se desenvolve separada dos constrangimentos conjunturais do Estado. No entanto, estar de acordo com a autonomia não impede de polemizar com algumas interpretações que lhe têm sido dadas. Em particular com aquela cujos traços gerais apontamos mais acima e que - lamentavelmente - é a mais prevalente hoje em dia: calcada numa visão autárquica e movida pelo desejo de garantir, jurídico-burocraticamente, a sua fatia de recursos, em conjunturas de arrecadação cadente. Uma das principais lições a ser extraída dos processos autonomistas em curso é a distância que vai deste tipo de garantia à sua efetiva aplicação por parte dos governantes. O caso da Universidade do Estado do Rio de Janeiro é exemplar. Após uma luta conjunta dos movimentos de servidores e estudantes e da Reitoria, conseguiu-se a unanimidade dos votos Constituintes Estaduais para a vinculação de 5% da receita tributária líquida com o objetivo de estabilizar o financiamento à Universidade. Esta luta traduziu-se no parágrafo 1º do Art. 305 da Constituição do Estado que, respaldada em experiências anteriores, teve uma redação criteriosa com o objetivo de impedir burias em seu cumprimento. Mais tarde, em outubro de 1990, foi enviada à Assembléia Legislativa, projeto de lei (Lei 1729 de 31/10/90) que regulamentou o disposto na Constituição, fechando, no ámbito jurídico, qualquer possibilidade de descumprimento do disposto nos textos legais. Lamentavelmente, estes dispositivos não conseguiram fazer com que o fluxo de recursos, em qualquer momento, fosse estável e nos níveis recomendados. Em São Paulo, o processo de autonomia teve um curso distinto. No segundo semestre de 1989, após greve prolongada, os dirigentes da USP, UNICAMP e UNESP firmaram um acordo com o governador do Estado (juridicamente traduzido por um "mero" Decreto!) onde ficou estabelecido o repasse mensal de 8.4% da receita oriunda da arrecadação do ICMS. Apesar da "fragilidade" do dispositivo jurídico, o acordo vem sendo cumprido e, no momento, o percentual e sua partição pelas universidades vem sendo rediscutido². A diferença fundamental entre os dois processos decorre de que, lá, o entendimento político com o dono do cofre precedeu o dispositivo jurídico que o respaldou. Aqui, ocorreu o contrário. Apesar do nível elevado da instância (a Constituição), o poder executivo, através da burocracia, conseguiu driblar a Lei. Este, parece-me um ensinamento fundamental. A conquista da autonomia efetiva, no plano financeiro, terá que ser pactuada politicamente com o poder executivo e o arcabouço jurídico deverá sacramentar este pacto. O caminho inverso dificulta, e este é o caso da UERJ, como pode vir a ser o caso das universidades federais.

Continuando a comentar o exemplo de São Paulo, cabe analisar uma (talvez a principal) das condições que conferem viabilidade ao entendimento político. Refiro-me à capacidade de transmitir à sociedade o sentimento de que a universidade lhe pertence e é uma instituição relevante e útil. Certamente a presença da USP colaborou em muito para o sucesso daquela negociação, pois ela é, talvez, a única universidade no Brasil cuja existência é reclamada pela sociedade (no caso a paulista) e especialmente suas elites. A USP constituiu-se por São Paulo e para São Paulo. Ademais é, hoje, a melhor universidade brasileira. Isto tem feito com que sua defesa (e a da FAPESP, que à época em que foi estruturada era um instrumento financeiro da USP), nos contenciosos

existentes em variadas instâncias seja muito facilitado. No que tange à USP e à FAPESP, a regra tem sido, independentemente da inclinação política dos atores, preservá-las e beneficiá-las (o Sr. Paulo Maluf, quando governador, conseguiu infirmar a regra, atrasando os repasses à FAPERJ). Enfatizo esta evidência com o propósito de estabelecer um contraponto com a relação que hoje existe entre o conjunto das universidades brasileiras (em particular o sistema federal) e a sociedade como um todo. Alvo de ataques de toda ordem (inúmeros dos quais, injustos) têm, neste momento, seu prestígio social baixo como nunca, havendo reais dificuldades em demonstrar sua relevância e utilidade. Muito dessa dificuldade é oriunda de fora, fruto de uma conjuntura política onde tudo que cheira a Estado deve ser descartado (e a Universidade, além de pública, colaborou muito na constituição das idéias que pensam o Estado do jeito que o liberalismo abomina). Mas, por outro lado, existe dificuldade real em mostrar sua face positiva ao público, fruto de um conjunto de erros que não cabe discutir aqui, mas que, se não a piorou como um todo, aumentou muito a heterogeneidade em seu interior. E, de uma maneira muito curiosa, pois o que faz de bom, é apropriado de modo "privado", isto é, referido a pesquisadores individualmente ou a grupos de pesquisa, e o que faz de mau, é apropriado pela instituição como um todo3. Mas esta é uma outra discussão. Para o debate sobre a autonomia, o que interessa é que teremos que reconquistar a sociedade, ou parte dela, como aliada e avalista de um acordo político com os governantes. Sem isto, será difícil, seja qual for a cor política deles, particularmente neste momento, quando alguns tratam de desqualificar a universidade por ser pouco competitiva e outros por ser elitista e ter escasso compromisso com a solução dos problemas do povo.

III

intenção de legislador em conferir autonomia à universidade foi expressa, no plano federal, no artigo 207 da Constituição da República: "As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial." No âmbito estadual, trata-se do artigo 306 da Constituição que especifica a autonomia para a UERJ e a qualifica da mesma maneira que o texto federal. Menciono os dois artigos porque uma das características do movimento pró-autonomia vem sendo a de esquecer suas várias e complexas dimensões e subsumi-las à dimensão financeira. É claro que a disponibilidade de meios em volume adequado e passíveis de serem utilizados com flexibilidade e rapidez, é essencial. No entanto, como discutirei mais adiante, não resolvem, por si só, a questão da autonomia. O correto exercício da autonomia administrativa e, principalmente, didático-científica tem muito maior poder de transformação do que a simples existência de recursos. Penso que a hipertrofia da dimensão financeira decorre de dois aspectos. Em primeiro lugar porque, objetivamente, tem havido um encurtamento do aporte financeiro ao sistema de universidades públicas ao longo da década de 80. Levando em conta apenas as universidades federais, a participação de suas despesas na rubrica de Outros Custeios e Capital, no orçamento da Secretaria de Ensino Superior do MEC (atual SENESU), despencou de 47% em 1980 para 13% em 1989⁴. Mas isso, por si só, não explica este afunilamento do problema em sua dimensão financeira. Parece estar havendo a necessidade de eleger um "inimigo" externo para onde assestar baterias. Sim, porque a discussão das dimensões administrativa, patrimonial, didática e científica, traria o debate para dentro da universidade, tornaria necessária um olhar sobre suas próprias mazelas e insuficiências, o que não é cômodo.

Os constrangimentos externos ao funcionamento da Universidade são fundamentalmente de ordem financeira. Apesar de existirem, no campo didático e administrativo, regulamentos externos (principalmente oriundos do Conselho Federal de Educação), há uma grande quantidade de problemas cuja resolução depende de uma conquista interna da autonomia, isto é, que estão na alçada das administrações universitárias e que, por medo, inércia ou, pura e simplesmente, conservadorismo, não são resolvidos. Além disso, parte daquelas regulamentações externas será posta em questão, caso seja aprovada pelo Congresso a nova Lei de Diretrizes e Bases que, entre outras disposições, reforma profundamente o Conselho Federal de Educação. Caso isso aconteça, o campo de intervenção das administrações e dos movimentos universitários no sentido da conquista da autonomia ampliar-se-á bastante. Mas, mesmo na situação atual há muito o que fazer e que não vem sendo feito. Dou alguns exemplos:

A legislação que trata da carreira docente nas universidades federais (Decreto nº 85487 de 11 de dezembro de 1980, mais conhecido como Decreto Ludwig ou Portelão), permite, mas não obriga, que se realizem promoções por tempo de serviço, procedimento consensualmente admitido como pernicioso na universidade. Não tenho conhecimento de nenhuma que tenha exercido a autonomia de só promover mediante titulação (embora conheça inúmeros reitores que gostariam que se procedesse assim).

A Constituição Federal e a instituição do regime jurídico único geraram uma interpretação também perniciosa quanto à presença de estrangeiros em seu corpo permanente de professores. Após conscienciosa fundamentação jurídica, o Conselho Universitário da Universidade de São Paulo exerceu a autonomia garantida pela Constituição, igualando brasileiros e estrangeiros em direitos e deveres docentes. Essa decisão deu-se em abril, e, até o momento, somente a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro a acompanharam.

Cabe exclusivamente aos órgãos competentes internos a avaliação e eventual extinção de cursos de graduação e pós-graduação. Embora eventualmente se tenha conhecimento de ações nesse sentido, a freqüência é muito menor do que a desejável, haja vista o tamanho do refugo.

Fruto da ideologia prevalente no regime do AI-5, poucas coisas andam mais fora-de-moda do que as disciplinas de Estudo de Problemas Brasileiros. Embora, nesse caso, haja alguma regulamentação do CFE, não se têm observado ações na linha de encerrá-los ou, no mínimo, de demonstrar ao CFE a caducidade da legislação sobre o assunto. Poderia continuar citando exemplos e qualquer pessoa com um mínimo de vivência universitária poderá agregar muitos outros ítens de exercício de autonomia didática, científica e administrativa onde não há constrangimento externo, que só dependem da vontade política de dirigentes, estudante e servidores. Não é o caso, mas apenas para sugerir alguns itens em futuras pautas de debate, menciono a questão dos currículos máximos e mínimos, dos vestibulares e a discussão sobre a conveniência dos regimes de crédito e seriado.

IV

Passo agora a discutir especificamente a proposta de autonomia financeira. Concordo que pode ser um instrumento importante para a reabilitação das universidades públicas no Brasil, mas discordo, em primeiro lugar, de que sua falta é a principal causa do descrédito de que são vítimas: e em segundo lugar, de que a conquista da autonomia será um fato positivo em qualquer circunstância, desde que o volume de recursos seja satisfatório. O gasto público com as Universidades é indispensável e as tentativas de reduzí-lo através do pagamento de mensalidades pelos estudantes, tal como proposto em alguns círculos do governo federal, são risíveis. No entanto, o fato de ser indispensável

não elimina o problema de que são altos e, imagina-se que tenderão a subir com a conquista da autonomia pois estão, no momento, muito comprimidos. Apenas para ficarmos com as universidades que conquistaram sua autonomia financeira, isto é, o sistema paulista onde a autonomia é real e a UERJ, onde é fictícia⁵, apresento os seguintes números: em 1990 a dotação orçamentária do Tesouro do Estado de São Paulo para as três universidades somou, em números redondos US\$ 1,5 bilhões, sendo US\$ 785 milhões para a USP⁶.

- No caso da UERJ, o orçamento para 1991, calculado sobre a estimativa da arrecadação líquida do Estado, vale cerca de US\$75 milhões⁷
- São cifras altas, que, se expandidas na escala necessária à incorporação das 35 universidades federais numa suposta situação de autonomia, elevariam bastante o gasto público com o sistema universitário. Faço esta observação, não para reclamar que é muito dinheiro, mas para advertir que é necessário um conjunto de précondições no interior das universidades, para que se possa optimizar o uso desses recursos. Caso contrário, mais recursos poderão significar mais desperdício. Pré-condições devem ser entendidas, no mínimo, como vontade política de implementá-las. Reconhecendo a lista como incompleta, apresento as que considero indispensáveis.

Em primeiro lugar, é preciso ordenar os gastos num esquema de prioridades que, guardadas algumas características de cada instituição, não deve se afastar muito do trinômio: pessoal qualificado (e qualificação do pessoal), bibliotecas e informática. O nível da capacitação docente nas Universidades brasileiras é ainda muito baixo. Levando em conta somente o sistema público, a proporção de professores doutores é de 20%, variando de 12,2% nas federais fundacionais, 16,2% nas autárquicas e 32,0% nas estaduais. Além do número médio baixo, há uma grande concentração em algumas

Universidades. Entre as autárquicas (19), se retirarmos a UFRJ, a UFMG e a UFRGS, o número de doutores cai em 40% (de 5549 para 3362): entre as fundacionais (16), retirando a Universidade Federal de São Carlos, a Universidade Federal de Viçosa e a Universidade de Brasília a queda é de 60% (de 1374 para 523); e, entre as estaduais 912), ao retirarmos a USP e a UNICAMP, a queda é de 82% (de 5412 para 966). Os números demonstram. com nitidez, que é prioritária a mudança acelerada do perfil do corpo docente. Os programas de capacitação que autorizam o afastamento do docente com remuneração para obter título de mestre e doutor são instrumentos importantes neste processo. Recentemente foi publicado um balanço do programa da Universidade Federal da Paraíba mostrando que, durante a década de 80, 1098 professores afastaram-se com o objetivo de cumprir mestrado ou doutorado. obtendo sucesso, até o momento, em cerca de 60% dos casos. Outras universidades possuem programas similares, mas um número importante ainda não os possui. O problema maior dessas iniciativas é sua velocidade, excessivamente baixa em função das necessidades. O programa da UFPb, muito bem sucedido, na década de 80 conseguiu afastar, em média a cada ano, cerca de 3,5% do seu corpo docente, o que é pouco. Numa política de aumento de capacitação do corpo docente, ao lado desses programas, é essencial que haja a determinação política de declarar a extinção do ingresso, por concurso público, de professores sem titulação. É claro que esta política deve ser temperada segundo cada instituição, região, área de conhecimento etc. Mas a direção da política de seleção deve ser a de forçar o ingresso de professores titulados. Esta é a maneira mais rápida de mudar o perfil do corpo docente.

Além do investimento com o objetivo de capacitar o corpo docente, os demais que mencionei (bibliotecas e serviços de informática), aos quais poderia agregar ainda um outro - obras civis que contemplem pesquisa e ensino - constituem um conjunto que tem as características comuns de serem essenciais para a instituição e não terem - de maneira geral - respaldo nos financiamentos oferecidos pelas agências federais ou estaduais. Em algumas delas há a

interdição formal e em outras (FNDCT/FINEP, por exemplo) formou-se uma "cultura" que costuma desqualificar, por vários motivos, estes dispêndios. No caso das obras civis, porque à época da constituição do Fundo e da instituição da FINEP como sua Secretaria Executiva (1969-71), a Universidade não vivia uma crise da dimensão da atual e nos projetos financiados arcava sempre com esta despesa à guisa de contrapartida. Embora a realidade, hoje, seja radicalmente diferente (tanto do lado do FNDCT da Universidade), o costume criou raízes e persiste.

O problema dos serviços de informática é, em última instância, o mesmo, embora por motivos diferentes. Trata-se de uma questão mais recente, e a resistência das agências criou-se e vem aumentando à medida que se vulgariza e universaliza a utilização de computadores e periféricos, especialmente micros. Como, mesmo na Universidade, o campo de utilização da computação na área administrativa é maior do que na área científica e, normalmente, a mesma máquina pode operar nos dois campos, as agências passaram a proteger-se, resistindo a financiar estes equipamentos, remetendo-os também ao campo destinado à contrapartida.

A inexistência de fontes extra-orçamentárias para o financiamento regular de acervo de bibliotecas decorre da possibilidade de criação de um regime de dependência da Universidade em relação às agências, na medida em que, no caso de periódicos, é necessário atualizar anualmente este acervo. Esse problema levou à criação, pelo MEC, do Programa Nacional de Bibliotecas Universitárias, em cujo âmbito foi criado, em 1987, o Programa de Aquisição Seletiva, com a participação do MEC, IBICT, CNPq e FINEP. Este programa identificou os 5000 títulos de periódicos mais consultados no sistema universitário (responsáveis por cerca de 80% das consultas), e um pool de recursos das várias agências dispôs-se a comprá-los e manter as coleções atualizadas. No entanto, não há notícias do funcionamento do programa a partir de 1989, estando hoje, talvez, paralisado como tantos outros.

A necessidade de estender-me sobre esses pontos é consequência do fato de que, no plano financeiro, a autonomia significará essencialmente a disponibilidade de recursos para despesas de custeio, fora pessoal, e de investimento. E neste terreno, as oportunidades de desperdício são inesgotáveis. Os dirigentes universitários sofrem grandes pressões, de variadas origens, para colocar recursos em projetos secundários ao que é essencial na Universidade - o ensino e a pesquisa - chegando, em alguns casos, a privilegiar o que é francamente pernicioso. Há, certamente, outros itens de dispêndio que são também fundamentais, como, por exemplo, a equipamentação dos laboratórios de ensino e pesquisa e das salas de aula. Deixei de mencioná-los acima porque para estas despesas, na área de pesquisa, costuma haver recursos externos, oriundos das agências e, na área de ensino, tenho a convicção de que é uma prioridade caudatária às três que enunciei mais acima (qualificação de pessoal, bibliotecas e informática).

V

"A Universidade pública brasileira custa muito, quando comparada com suas congêneres estrangeiras (que além disso, são muito melhores)". Esta tem sido, talvez, a acusação mais comum feita à Universidade pelo pensamento neoliberal brasileiro. "Nas Universidades públicas brasileiras estudam os alunos mais caros do mundo (8000 dólares anuais.) e os professores mais mal pagos (oito salários mínimos no início da carreira)". Numa frase, duas inverdades. No caso dos salários, apesar da baixa remuneração dos professores universitários no Brasil, lamentavelmente há situações piores ainda, como na nossa vizinha Argentina onde em início de carreira um professor está recebendo em torno de US\$200 mensais. Mas o absurdo maior é a outra afirmativa. A revista U.S. News & World Report¹¹ vem publicando, anualmente, o ranking das universidades e colleges Norte-Americanos. No ano académico 1990/91, cada aluno da 1º

colocada (Harvard) custou US\$48,918, da 2ª (Stanford), US\$ 61,921 da 5ª (CalTech) US\$ 102,269 e em nenhuma das 25 melhores o custo foi menor do que US\$ 20,000. Das 175 Universidades nacionais (National Universities) fora as 25 melhores, que participaram do levantamento, apenas 51. majoritariamente no 3º e 4º quartis do ranking, tiveram custo por aluno abaixo de US\$ 8,000. Mas se a Universidade pública brasileira não custa muito quando comparada com as Norte-Americanas, ela custa muito para o país, como vimos mais atrás. E, mais importante, é que o ranking dos custos não tem nada a ver com o ranking, por exemplo, da qualificação do corpo docente ou qualquer outro indicador de eficiência. Em publicação de 1989, sendo os dados de custo por aluno de 1988, o MEC12 mostra que, dentre as universidades federais que, naquele ano, custaram mais de US\$ 10,000/aluno/ano, encontram-se a Universidade Federal de Viçosa e a UFRJ (que estão entre as melhores do sistema federal), a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, a UNIRIO e a Fundação de Ensino Superior de São João del Rey. Por outro lado, no ranking norte-americano citado acima, o custo/aluno/ano médio para as instituições no 1º quartil é de US\$ 21,200, no 2º quartil de US\$ 13,700, no 3º quartil de US\$ 9,600 e no 4º de US\$ 6,500. Isto significa (no caso do Brasil) duas coisas. Em primeiro lugar, que deve haver desperdício ou má utilização de recursos, pois há Universidades com pouca ou nenhuma atividade de pesquisa e custos bastante acima de outras com tradição nessa atividade, o que não é razoável. Mas, além disso, estas incongruências são a ponta do iceberg de uma deficiência, cuja resolução é essencial para a implantação da autonomia financeira. O iceberg é a quase completa ignorância, por parte das administrações universitárias e do MEC, da estrutura de custos da universidade no Brasil. Provavelmente, mesmo este número elementar de custo/aluno/ano é pouco preciso, mal construído e, em alguns casos, falso. No entanto, para que um repasse mensal e global de recursos para cada Universidade seja feito, será necessário conhecer em detalhe sua estrutura de custos. E receio que não seja tarefa trivial, pois de modo geral as universidades são instituições de arquitetura complexa, grandes e com múltiplos produtos finais. Portanto, para que se

prepare a autonomia financeira, é preciso, desde já, montar centros de custos, capazes de mostrar ao governo e à sociedade que se a Universidade é cara, não será por má utilização dos recursos. Que não é homogeneamente cara e, no limite, que é possível identificar onde é desnecessariamente cara e, portanto, passível de mudança.

O sindicalismo universitário tem sido acusado, entre outras coisas, de estimular o corporativismo. Se isto é, por um lado, verdadeiro, por outro é preciso conceder - particularmente no caso do sindicalismo docente - que estas práticas corporativas expressam de modo ruidoso o que larva mais silenciosamente nos departamentos universitários. Criados na reforma de 1968, procuravam expressar uma dupla modernidade, consubstanciada na organização dos interesses, à medida que sua gestão deixava de submeter-se à vontade monárquica do catedrático e na organização do saber, cuja taxonomia foi atualizada ao ponto em que se encontrava a ciência no momento imediatamente anterior à nova revolução da Biotecnologia, Informática, etc. A realidade é que envelheceram rapidamente, tendo perdido dinamismo nas suas dimensões. No âmbito da organização do saber, pela instituição daquela revolução. Há bastante consenso de que as fronteiras departamentais são, hoje, conservadoras e, nas Universidades com tradição de pesquisa e com propostas avançadas de ensino, a constituição de novos programas "de ponta" tem atravessado estas paredes ou se realizado fora de seus limites. Mas também na outra dimensão, a da organização da política acadêmica, o departamento envelheceu. E, aqui, porque a submissão da poliarquia departamental aos interesses maiores da Universidade cedeu lugar à submissão aos interesses das corporações lá representadas, em particular os da corporação docente. Esses interesses costumam estabelecer-se em níveis hierárquicos, em cujo topo se encontra a proteção do departamento, em seguida da unidade universitária e, na base, a proteção da própria Universidade contra ingerências externas. De modo geral, se o departamento está protegido não haverá mobilização contra possíveis agressões às outras instâncias. Este processo de autarquização

departamental pode ser sintetizado no diagnóstico que diz "todos os departamentos estão inchados, menos o meu", que com variações de grau e de estilo, é muito comum na Universidade hoje em dia.

O enfrentamento do corporativismo departamental é decisivo enquanto pré-requisito para a autonomia e o instrumento adequado para isto (inclusive como complemento ao estabelecimento dos custos) é a constituição de mecanismos eficientes de avaliação das atividades-fim da Universidade, em particular dos cursos de graduação, de pós-graduação (mestrado e doutorado) e da atividade de pesquisa. Como avaliar, é um problema de ordem técnica que extrapola o âmbito destas notas. No entanto, quero apontar algumas características sem as quais os instrumentos de avaliação terão sua eficácia diminuída ou serão simplesmente um fracasso.

Em primeiro lugar é preciso que a avaliação seja negociada dentro dos departamentos e executada fora deles. A experiência da avaliação dos cursos de pós-graduação da UFMG, realizada entre 1987 e 8913 mostrou a importância da negociação com os departamentos (através das coordenações dos cursos) no processo. Dos 36 meses durante os quais se desenvolveu o processo, 14 foram gastos com discussões de convencimento que objetivaram a participação de todos. Na ausência de negociação, quase sempre não há colaboração e a má vontade não é eliminável tecnicamente. Por outro lado, embora possa haver etapas auto-avaliativas, a execução do processo deve ser externa ao departamento e, em alguns casos, à própria Universidade. Não há qualquer novidade nesta assertiva. Trata-se, apenas, da reiteração da regra tradicional da administração, que reza que quem executa não avalia. A avaliação deve ser permanente e inserida, sempre que possível, na estrutura universitária. Avaliações ad hoc, conduzidas por forças-tarefa, costumam naufragar, em primeiro lugar porque são vistas como ações punitivas, em segundo, porque não criam "cultura" e, em terceiro, porque são muito mais fáceis de driblar. Finalmente, as avaliações devem produzir resultados e estes devem ter a

capacidade de acionar o poder político da universidade no sentido de operar as transformações necessárias, tragam elas bônus ou ônus, em qualquer um dos capítulos do exercício da autonomia: financeira, didática, científica, administrativa etc. Apenas como exemplo, a avaliação da produção científica do corpo docente a cada dois ou três anos deveria servir como indicador da conveniência de retirar ou manter o regime de dedicação exclusiva, gozada em 1988 por 55% dos professores do sistema público (35.467 em 64.455 professores)¹⁴.

Se para outra finalidade não servirem estas notas, ao menos que marquem a distância que vai da visão ingênua da autonomia, que a pensa apenas como uma dotação mensal a cada Universidade pública, de preferência vinculada a alguma fonte de receita e em cujo detalhamento em itens de despesa não interfiram autoridades externas a ela, e a realidade dos fatos. A conquista da autonomia - que não é inevitável - será um processo longo e complexo, onde o jogo político deverá envolver, além das próprias universidades (e suas circunstâncias), os Legislativos e Executivos (segundo cada sub-sistema universitário) e o público, principalmente através de opinião formada pela mídia. Além disso, para que seja eficiente, o processo pressupõe um conjunto de ações internas cuja principal resultante deverá ser uma correção de rota em direção à melhoria da qualidade dos produtos que oferece à sociedade. Mais ainda, dada a heterogeneidade do sistema universitário, nele não poderá haver isonomia, isto é, haverá universidades que se autonomizarão mais rapidamente, outras mais lentamente e, talvez, algumas que não conseguirão atingir os requisitos mínimos para que se institua nelas a autonomia. E, finalmente, ousaria pensar que, como no Brasil a velocidade com que se constituem primeiros e terceiros mundos no interior de cada universidade é maior do que a que discrimina universidades entre si, a autonomia poderia ser estabelecida seletivamente, segundo a performance alcançada por um segmento determinado da universidade. Desde que pensada em termos de apropriação de custos e avaliação da qualidade do produto, a idéia é amplamente factível e penso que se articula de maneira muito positiva com o importante projeto das Entidades de Pesquisa Associadas. Não nos esqueçamos que a partir dos anos 70, a atividade de pesquisa nas universidades foi grandemente aumentada pelo apoio, em particular através os recursos do INDCT, de departamentos, grupos de pesquisa, programas de pós-graduação, etc. que demonstrassem competência na proposição e execução de projetos. Este apoio, apesar de dirigido a uma fração da universidade, era contratado institucionalmente. Da mesma forma, com base na competência nas atividades de ensino e pesquisa, demonstrada através de mecanismos idôneos de avaliação, o financiamento global das universidades poderia seguir um modelo similar, conferindo flexibilidade e apontando recursos diferencialmente, segundo a performance alcançada.

Notas

- MEC Proposta de Uma Nova Política para o Ensino Superior. Brasília, 1991, mimeo.
- A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo acaba (2/7) de aumentar o percentual para 9%.
- Quando menciono apropriação, quero me referir a maneira pela qual a mídia apresenta os fatos e estes são percebidos pelo público.
- Jornal da Ciência Hoje nº 230, p. 6, 23 de maio de 1991.
- 5. Para evitar polêmica sobre este último juízo, informo que, após a promulgação da Constituição do Estado, que vinculou 6% da receita líquida para a UERJ, até o final de junho de 1991 foram repassados exatos 49,6% do devido, segundo informação do órgão de Planejamento da Própria UERJ.
- Comunicação do reitor da UNICAMP, Prof. Carlos Vogt, no VII Encontro Nacional de Pró-Reitores de Pós-Graduação e Pesquisa. Piracicaba, SP, junho de 1991.
- Informação da Coordenação Geral de Planejamento da UERJ.

- Este dado e os seguintes sobre capacitação docente foram extraídos de - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - Sistema de Informações sobre a Universidade Brasileira -SIUB/1988, Brasília, 1990.
- UFPb/Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa/Coordenação Geral de Capacitação Docente/Perfil da Capacitação Docente na UFPb-1975-1990: João Pessoa, maio 91.
- O País arrisca o futuro nas Universidades. Veja nº 19 ano 24, p. 66, São Paulo, 8 de maio de 1991.
- 11. 1991 College Guide. U.S. News & World Report: Best Big Universities, pp. 16-20 e 20-28, Washington, D.C., 1991.
- "A Isonomia no Contexto da Política de Recursos Humanos das Instituições Federais de Ensino Superior", Ministério da Educação, Brasília, 1989, mimeo.
- Universidade Federal de Minas Gerais/Pró-Reitoria de Pós-Graduação. Almeida Gazolla, A.A. e Arancibia, M.A. (Coordenação e Organização) - Avaliação da Pós-Graduação da UFMG, 1987-1989; p. 5, Belo Horizonte, 1989.
- Conselho de Reitores da Universidades Brasileiras. Sistema de Informações sobre as Universidades Brasileiras. SIUB 1988, pp. 47-49. Brasília, 1990. Segundo o segmento do Setor Público, os

números são: Autárquicas, 56,1%; Fundacionais, 62,3%; Estaduais, 48,4%.

Textos Publicados - 1992

001 - Luz, Madel T. O Corpo da Cidade.	12 p.
002 - Guimarães, Reinaldo. Proposta de Atuação para uma coordenação de ciência e tecnologia no Ministério da Saúde.	8 p.
003 - Fiori, José Luis. A política social do Governo Collor.	12 p.
004 - Werneck, Guilherme Loureiro; Reichenheim, Michael. Anos Poten- ciais de Vida Perdidos no Rio de Janeiro, 1985. As Mories Violentas em Questão.	21 p.
005 - Reis, Elisa P. Brazil: The Politics of State Administration.	16 p.
006 - Camargo Jr., Kenneth Rochel de. Paradigmas, Ciência e Saber Médico.	20 p.
007 - Salem, Tania. Manuais Modernos de Auto-Ajuda: Uma Análise Antro- pológica sobre a Noção de Pessoa e suas Perturbações.	36 p.
008 - Fiori, José Luis. A Ingovernabilidade Brasileira.	12 p.
009 - Noronha, José. Uma Agenda para a Pesquisa urbana para os anos 90: Saúde, Meio-Ambiente e Pobreza.	8 p.
010 - Fiori, José Luis. Sobre a Crise Contemporânea: Uma Nota Perplexa.	16 p.
011 - Corrêa, Maritena C. D. V. A Medicalização da Sexualidade.	24 p.
012 - Guimarães, Reinaldo. Um Sistema de Informação para a Pesquisa no Brasil	12 p.
013 - Fiori, José Luis. O Desafio Político-Econômico Brasileiro no Contexto Latinoamericano	16 p.
014 - Birman, Joel. Leituras sobre a Cientificidade da Psicanálise.	20 p.
015 - Birman, Joel. A Direção da Pesquisa Psicanalítica: uma Leitura dos Pressupostos Freudianos da Psicanálise.	28 p.
016 - Fiori, José Luis. Reestructuracion "Passivo" o "Estrategico": el Dilema Economico Latinoamericano.	24 p
017 - Dal Poz, Mario Roberto. Sistema de Informação de Recursos Humanos em Saúde no Rio de Janeiro: Estudo Exploratório.	24 p.
018 - Vianna, Cid Manso de Mello. A Economia Política das Tensões Estruturais: uma Tipologia e um Diagnóstico para o Caso Brasileiro.	48 p.
019 - Veras, Renato Peixoto. Considerações sobre Desenhos de Pesquisa para Estudos com População Idosa no Brasil	12 p.
020 - Oliveira, Cátia Gomes de. Análise do Conceito de Satisfação do Usuá- rio na obra de Donabedian.	36 p.