

REFORMA UNIVERSITÁRIA EM CRISE: GESTÃO, ESTRUTURA E TERRITÓRIO

Luiz Antônio Cunha¹

Resumo: Constatando a crise do modelo universitário implantado a partir da reforma de 1968, o artigo examina três dimensões dos problemas atuais das universidades públicas brasileiras, especialmente das instituições federais: a gestão, a estrutura e o território. Nessas dimensões, o autor critica a persistência dos princípios tayloristas da reforma de 1968. Com base na argumentação desenvolvida, são apresentadas no artigo seis conclusões e sugestões, todas na direção da modernização das universidades públicas brasileiras.

Palavras-chave: Universidades Públicas; Modernização; Modelo Universitário.

Abstract: Taking into account the present crisis of the university model introduced in 1968, this article examines three dimensions of the problems being faced by public Brazilian universities: management, structure, and territory. Through these dimensions, the author criticizes the persistence of the Taylorist principles of the 1968 reform. Based on the arguments developed throughout the article, six conclusions and suggestions are presented, all of them aimed at the modernization of public Brazilian universities.

Key words: Public Universities; Modernization; University Model.

Duas décadas depois do início de sua implantação, o modelo da reforma universitária de 1968 está esgotado. Embora ainda não tenha emergido algum(ns) novo(s) modelo(s), já é possível fazer uma reflexão segura sobre aspectos da reforma que se mostraram esgotados, assim como dos que se revelaram promissores para o desenvolvimento da universidade brasileira.

O objetivo deste texto é apresentar algumas características da instituição universitária, no que diz respeito a sua gestão, no sentido de encaminhar a melhoria das atividades que lhe são próprias. Por mais angustiantes e terríveis que sejam seus efeitos para a gestão das universidades públicas brasileiras, em especial as federais, não serão feitas referências ao controlismo governamental, em termos financeiros,

patrimoniais e funcionais, nem mesmo à irregularidade das transferências de recursos. Sobre isso, existe já abundante matéria. O texto versará sobre questões que persistem relevantes para a gestão das universidades públicas, em especial as federais, mesmo que aqueles angustiantes problemas sejam solucionados. Assim, as universidades privadas serão deixadas de lado, pois seus problemas de gestão têm outra natureza.

As fontes utilizadas são as da escassa literatura especializada brasileira e, principalmente, a observação direta. Embora sejam feitas algumas referências à bibliografia internacional, a reflexão orientou-se para a situação particular da universidade brasileira. Essa reflexão parece-me oportuna, pois os estudos de gestão na universidade brasileira são extremamente acanhados. Ao lado da consciência generalizada sobre a crise da gestão nessas instituições, poucos são os estudos que dão conta dela.

¹ Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Com efeito, a universidade brasileira prefere projetar sua capacidade de pesquisa e de crítica sobre outras instituições, mais do que a si própria. É compreensível que assim seja, mas não é aceitável, tratando-se de uma instituição que historicamente se define como uma instituição crítica.

A reforma do ensino empreendida em 1968, mediante a lei 5.540 e o Estatuto do Magistério Superior Federal do mesmo ano (lei 5.539), propiciaram condições institucionais para a efetiva criação da universidade no Brasil, onde, até então, existiam apenas faculdades isoladas ou ligadas por laços mais simbólicos do que materiais. Apesar disso, a política universitária dos anos 70 foi enfaticamente criticada por professores, pesquisadores e estudantes. Para isso, correu o contexto político do início da década, com o esgotamento do regime militar e o ascenso das organizações sociais e políticas tendentes à democratização da sociedade e do Estado. O biênio 1982/83 foi especialmente importante nesse processo de transição para a democracia, pelas eleições diretas para o governo dos estados, as primeiras que se realizavam por essa via desde 1965.

Convergentemente com a crítica à situação existente, o MEC lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária - PARU, em junho de 1983, como desdobramento de discussões havidas no âmbito do Conselho Federal de Educação. Estas, por sua vez, resultaram das greves ocorridas nas universidades federais nos anos anteriores e das críticas dirigidas à legislação relativa ao ensino superior.

No início da década de 80, a pós-graduação contava com o sistema de avaliação da CAPES, que gozava de reconhecimento geral, apesar das críticas a respeito do viés quantitativista. A graduação, ao contrário, não dispunha de nada comparável. Faltava-lhe um mecanismo que pudesse apontar em que medida a reforma universitária realmente se efetivou, quais as vantagens alcançadas e quais os problemas enfrentados pelos diversos tipos de cursos e de instituições.

O PARU trataria de dois grandes temas: a gestão das IES (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira; financiamento e política de pessoal) e a produção e a disseminação do conhecimento (ensino e pesquisa; e interação

com a comunidade). Para dar conta de temática tão ambiciosa, o projeto se desenvolveria em três etapas: (i) realização de um *estudo base*, consistindo em pesquisa do tipo *survey* e análise de práticas das IES que se apresentassem como voluntárias, a partir de uma metodologia que permitisse comparações; (ii) debates nacionais sobre os documentos produzidos no âmbito das IES e no âmbito de entidades; e (iii) elaboração de subsídios ao CFE que, então, se encarregaria de alterar a legislação relativa ao ensino superior, mediante pareceres e anteprojetos de decretos e de leis. Apesar de originário na CAPES, o enfoque da pesquisa era avessa ao tecnicismo dominante no Ministério da Educação, como se depreende na passagem abaixo, extraída do Referencial teórico do estudo-base:

“Busca-se apreender o *ethos* de cada instituição, principalmente por intermédio de uma análise histórica que, partindo da atual situação da IES, permita chegar à recuperação de sua trajetória, em relação a processos tais como maneira de legitimação das decisões internas, modos específicos de gestão e formas de tomada de decisão. Tais processos interferem na formulação de políticas concretizadas em diferentes tipos de práticas acadêmicas que, assim, expressam a marca política da instituição.”

Para o *estudo base* foram elaborados questionários destinados aos estudantes, aos professores e aos administradores, e um roteiro para a obtenção de informações complementares visando a contextualização das IES.²

O PARU foi desativado em 1984, um ano depois de começado, devido a disputas internas ao próprio Ministério da Educação. Os dados de milhares de questionários não foram sequer apurados e vários estudos institucionais não passaram das versões preliminares. Assim, problemas de ordem política no âmbito do MEC (até onde terão sido problemas de gestão?) impediram que se desenvolvesse a primeira pesquisa nacional sobre a gestão das universidades brasileiras.

Nos itens seguintes serão abordadas questões concernentes à gestão universitária, escolhidas e priorizadas em função da experiência do autor. O primeiro item trata das peculiaridades da organização universitária em geral, ao passo que os demais focalizam a situação específica das universidades públicas brasileiras, com destaque para as da rede federal.

2 O Grupo Gestor da Pesquisa foi constituído pelo Diretor-Geral da CAPES, por docentes da Universidade de Brasília, pesquisadores do INEP e técnicos de outros órgãos do MEC.

DISTINÇÃO

Não é raro encontrar-se a tentativa de transferir para a universidade imagens prevaletentes em outro tipo de instituição, com o objetivo de preencher o vácuo produzido pela ausência de imagens próprias. Assim é que tentativas de enfrentar os problemas da gestão universitária têm sido feitas com metáforas biológicas, termodinâmicas, hidráulicas ou sistêmicas, todas fracassadas. Não são raras, também, as tentativas de transferir para as universidades práticas correntes na gestão de outras burocracias, a exemplo das empresariais e das militares. Neste sentido, não é incomum o "diagnóstico" de que falta à universidade um comando que faça valer as determinações gerais, sejam do Conselho Universitário, sejam das leis do país, sejam a de tal ou qual reformador. Também estas fracassaram, pois a universidade tem características bem distintas das instituições onde tal tipo de gestão pode resultar benéfica.

Depois de estudar os sistemas de educação superior em vários países do mundo, Burton Clark concluiu que o conhecimento científico da universidade exige que indagemos sua maneira específica de dividir o trabalho, de gerar crenças e de distribuir autoridade, suas próprias modalidades de mudança e seus conflitos de valores. *Depois* disso é que poderemos assinalar o que existe de comum com outros sistemas sociais. Mas, partir de premissas baseadas em outros setores implica confundir o singular com o comum.

A busca do conhecimento, atividade essencial à universidade, que conduz a visões alternativas do mundo, não pode existir em sistemas monolíticos. Isso, porque a busca do conhecimento precisa de sistemas dotados de fissuras e de falhas, o que seria inadmissível em outras instituições³. Não foi por outra razão que mesmo os sistemas políticos fechados da Europa Oriental conviveram, até o fim dos anos 80, com universidades dotadas de surpreendente grau de autonomia, mesmo quando mantinham sistemas educacionais em nível primário e secundário uniformes e centralizados.

Clark chama a atenção para a crença generalizada de que qualquer organização deve ter unidade de comando que, por sua vez, deve fazer escolhas racionais entre um conjunto de alternativas, para em seguida estabelecer prioridades e executá-las. Essa cren-

ça é especialmente danosa quando aplicada às universidades. Esse autor assume a concepção weberiana de que as sociedades modernas estão marcadas pela luta pelo poder em torno dos valores inconciliáveis e sobre quem deve pagar os custos. Essa luta está cada vez mais transferida para dentro das organizações, inclusive das universidades.

O monopólio do poder, qualquer que seja seu detentor, representa uma séria ameaça à universidade, organização onde convivem profissionais especializados em distintos campos, que, freqüentemente, se ignoram. É por isso que a imagem que Clark considera mais adequada é a da débil articulação entre escolas, faculdades, institutos, departamentos e cátedras, que se comportam como pequenos estados soberanos, fragilmente ligados numa federação.

Contra a ideologia da integração, Clark faz uma aberta apologia da desordem, assumindo como sua a metáfora da universidade como uma *anarquia organizada*.

As universidades precisariam de um certo grau de desordem que permita aos indivíduos e aos grupos de pesquisadores desenvolverem atividades autônomas e estabelecerem entre si intercâmbios formais e informais, dentro e fora de cada instituição, conseguindo, assim, uma eficácia que as instituições dotadas de alto grau de controles formais não são capazes de ter.

Com efeito, as organizações são eficazes quando capazes de maximizar suas próprias possibilidades. Mas, as universidades são eficazes quando capazes de promover as incitativas e ampliar as opções dos distintos e conflitivos grupos profissionais que fazem parte delas.

Nesta perspectiva, não tem o menor sentido a tentativa de aplicar o "método de controle da qualidade total" a uma universidade, pois a pergunta primeira já não poderá ser respondida: qual é o *negócio* da universidade? A menos que ela tenha efetivamente um *negócio* unívoco, como a geração de lucro, por exemplo, ou se providencie uma resposta eufemística. Ou, ainda, se o "método" for "aplicado" de forma caricata, caso em que o "controle da qualidade total" perde todo o sentido, pois estaria em uso numa organização caracterizada por alto grau de ambigüidade em seus fins e baixo grau de interdependência de suas diversas unidades.

Um elemento distintivo da maior importância quando se compara a universidade com outro tipo de instituição - com a empresa, por exemplo -, é que naquela a administração não pode ser considerada atividade meio, em oposição às atividades-fim, a respei-

3 A propósito, a incerteza, mais do que a verdade, caracteriza as fronteiras do conhecimento.

to das quais não restaria dúvida: o ensino, a pesquisa e a extensão (para ficarmos com a tríade costumeira). Na universidade a administração é obviamente um meio quando se consideram o ensino, a pesquisa e a extensão como fins, mas, a administração é também um fim no que diz respeito ao caráter formativo das relações entre estudantes, professores e funcionários. Vale dizer, a administração, tanto quanto um meio, é um fim no que diz respeito ao currículo oculto da universidade.

Para tomar um exemplo, na gestão das universidades públicas, as decisões colegiadas, prática ainda pouco amadurecidas em nosso país, são justificadas por um discurso que a todo momento evoca a democracia. Ela consiste, com frequência, num eficiente processo de diluição de responsabilidades e de critérios, que ensina eficazmente aos estudantes que a coisa pública (a universidade pública, no caso) não é de todos: ela *não é de ninguém*, vale dizer, é de quem pode conseguir tirar maior proveito dela, em síntese, de quem sabe *levar vantagem*.

ESTRUTURA

A estrutura da universidade brasileira ainda está à espera de quem a estude com objetivos mais profundos do que o mero enfoque administrativo. Parece que os esforços despendidos nos anos 60, decorrentes das adaptações dos estatutos e regimentos à legislação geraram uma espécie de inapetência nos estudos da organização universitária. Por outro lado, os movimentos de docentes, de estudantes e de funcionários técnico-administrativos têm encarado a estrutura universitária como se ela fosse dotada de uma plasticidade em nada devedora de uma história, às vezes de meio século, já longa para o caso brasileiro. Vejamos alguns elementos da gênese e do desenvolvimento dessa estrutura.

Foram dois os elementos principais da reforma estrutural da universidade brasileira: a fragmentação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras e a substituição das faculdades, escolas e institutos pelos centros. Combinados a esses elementos, a reforma universitária foi marcada pelos projetos de Rudolph Atcon e pela reiterada tentativa de criação do *teachers' college* nas instituições brasileiras de ensino superior.

A fragmentação das FFCL resultou de um movimento de *autonomização* das diferentes seções dessas faculdades, que cresciam em tamanho e se diferenciavam pela própria lógica de desenvolvimento da ciência - especialmente a Física, a Química, a Mate-

mática e a Biologia. Elas queriam, sobretudo, constituírem unidades próprias e terem sua representação específica no Conselho Universitário para expressarem o poder que alcançaram de fato no cenário científico e acadêmico, mas que a estrutura ignorava.

Essas mudanças começaram com as medidas de reforma das universidades federais, que, mais tarde, foram estendidas para todas as demais. O decreto-lei nº 53/66, em apenas uma dúzia de artigos traçou princípios e normas de organização para as universidades federais: vedava a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; determinava a unidade entre ensino e pesquisa; obrigava a concentração do ensino e da pesquisa básicos de modo a formarem um sistema comum para toda a universidade; impunha a separação do ensino visando à formação profissional e a pesquisa aplicada em unidades distintas, uma para cada área ou conjunto de áreas profissionais afins. Obrigava, também, a criação de uma unidade voltada para a formação de professores para o ensino de 2º grau e de especialistas em questões pedagógicas - a faculdade (ou centro ou departamento) de Educação.

No que diz respeito à área de Pedagogia/Educação, a fragmentação das FFCL resultou na criação das Faculdades de Educação, em algumas universidades; em outras, de departamentos; em outras, ainda, de centros. Tal separação levou a uma tentativa que reiteradamente se tem feito para que as Faculdades ou Centros de Educação se transformem numa versão do *teachers' college*. Nesse modelo, calcado na universidade norte-americana, os interessados em graduar-se em Física, em Química, em Matemática, em Ciências Sociais, em Letras, em Biologia, etc, ingressam nas unidades correspondentes para obterem seus graus acadêmicos. Já os candidatos ao magistério, qualquer que seja a *matéria* que pretendam lecionar, ingressam no *teachers' college* e só procuram as unidades especializadas para cursar as poucas disciplinas de conteúdo científico ou artístico.

Em nosso país, esse modelo, retomado para discussão em certas Faculdades (Centros) de Educação, procura justificar-se com argumentos que mostram o pequeno envolvimento dos licenciandos (no padrão vigente no Brasil desde os anos 30) com os estudos didático-pedagógicos, ao lado da preocupação das faculdades e dos institutos especializados nos conteúdos específicos em formar apenas pesquisadores e críticos, não professores propriamente. Ao fim de três ou de quatro anos, depois de os estudantes terem aprendido a valorizar a pesquisa, eles não teriam mais como se interessar pelo magistério.

É preciso chamar a atenção para os resultados previsíveis dessa reorientação, se vier a ser imple-

mentada. Pode-se afirmar com segurança que os mecanismos de auto-seleção negativa operariam com mais força ainda do que hoje, ou seja, os candidatos aos exames vestibulares que se julgarem menos preparados para a disputa é que se inscreveriam para as licenciaturas oferecidas pela Faculdade (Centro) de Educação, adequando sua relativa auto-desvalorização com a objetiva desvalorização econômica e simbólica do magistério enquanto profissão. Os que se julgarem mais preparados tentarão as escolas, os institutos ou as faculdades de conteúdo específico, visando o bacharelado. Juntando a auto-seleção negativa com a redução dos créditos de conteúdo específico, é possível prever que a deterioração da qualidade do corpo docente do ensino de 1º e 2º graus ocorra a uma velocidade ainda maior do que a das últimas décadas.

As formas de estruturação das universidades brasileiras têm seguido quatro modelos básicos: 1) a agregação dos departamentos em alguns poucos centros; 2) a reunião dos departamentos em número maior de institutos, faculdades ou escolas; 3) a ligação dos departamentos diretamente à administração superior, sem instância intermediária alguma; e 4) a superposição de centros às faculdades, aos institutos e às escolas.

Poucas são as universidades que têm a estrutura mais simples, a que liga os departamentos diretamente à administração superior: são as menores e as mais novas. As estruturas mais complexas, agregando institutos/faculdades/escolas em centros, apareceram em apenas uma universidade de grande porte e quatro de médio porte. A grande maioria das universidades dividem-se em dois grupos: as que têm estrutura *centro* e as de estrutura *unidade*.

A estrutura tipo *centro* prevalece nas universidades criadas nos anos 70, com ou sem faculdades e escolas preexistentes, porque essa era a preferência dos membros do Conselho Federal de Educação - um forte elemento de indução, quando não de coação. O direcionamento do CFE chegou a tal ponto que até mesmo as universidades federais criadas antes de iniciada a reforma estrutural (com o tipo *unidade*, portanto) adotaram o modelo *centro*. Isso aconteceu com nada menos de 11 universidades federais. Poucas foram as universidades criadas nos anos 70 que tiveram sucesso na adoção da estrutura *unidade*.

A tradicional estruturação da universidade brasileira em unidades (faculdades, escolas, institutos) foi seriamente criticada por brasileiros e, principalmente por consultores norte-americanos, que viam aí um obstáculo para o funcionamento do ensino superior moderno: quando inseridas nas universidades, as

unidades tendiam a se manter fechadas em si mesmas. Com isso, as universidades brasileiras não passariam de federações de escolas ou de faculdades, as quais continuavam a funcionar como se fossem isoladas, mesmo quando eram reunidas em universidades.

A existência de institutos dedicados à pesquisa, no interior das universidades, mas fora das faculdades e das escolas, foi utilizada como "demonstração" de como as universidades organizadas em unidades eram incapazes de fazer frente às modernas concepções de produção de conhecimento e até mesmo do ensino, em especial do que tem um caráter interdisciplinar.

A finalidade da substituição das faculdades, das escolas e dos institutos por centros era quebrar a característica isolacionista que o regime de cátedras propiciava. De uma certa forma, os centros seriam unidades também, mas unidades grandes, que abrangeiriam as atividades dos departamentos de mais de uma faculdade, escola ou instituto. Com a união de parte das unidades existentes em macro-unidades, as tendências isolacionistas seriam revertidas, liberando-se, então, as forças acadêmicas da pesquisa e do ensino que elas continham, e que naquela estrutura se anulavam ou se mantinham presas.

Para algumas universidades brasileiras, a disputa entre os partidários da estrutura do tipo *centro* e os defensores do tipo *unidade* não chegou a um desfecho decisivo: elas ostentam, hoje, os restos de ambas as estruturas, de modo que os centros acabaram por constituir instâncias meramente burocráticas situadas acima das unidades. Assim, ao invés de facilitarem a coordenação das unidades (sua justificativa formal), complicam e retardam o funcionamento administrativo, quando não instauram uma ambigüidade de relacionamento dos departamentos com a administração superior: via unidades-centros e/ou via centros, diretamente.

Encontram-se, ainda, em certas universidades brasileiras, os resíduos da proposta de Rudolph Atcon - o Centro de Estudos Gerais. Este consistia na reunião das matérias, das pesquisas, dos professores e das instalações de vários campos do conhecimento num centro, denominado de Estudos Gerais. Aí estariam reunidas as matérias afins em departamentos de Matemática, de Química, de Física, de Biologia, de Geologia, de Psicologia, de Filosofia, de História, de Letras, de Educação, etc. Complementarmente, as matérias destinadas especificamente à formação profissional estariam alocadas em departamentos agrupados nos Centros Tecnológico, Cibernético, Biomédico, Agropecuário, Artístico, Desportivo.

Talvez o Centro de Estudos Gerais tenha sentido numa organização universitária onde os *colleges* formam o primeiro degrau acadêmico, na verdade um sub-grau, que inicia os estudantes em *estudos gerais* (undergraduate students). Mesmo assim, cada college atua no âmbito de uma grande área do conhecimento: nas Artes Liberais, nas Ciências, na Tecnologia ou na Biologia. Deste modo, o Centro de Estudos Gerais seria uma fusão de todos os colleges. Como a universidade brasileira não tinha colleges a serem fundidos, a proposta já nasceu fracassada, o que não impediu que algumas universidades fossem seduzidas pelos argumentos do consultor norte-americano e adotassem sua proposta, que persiste por inércia política e organizacional.

Nos anos 80, algumas grandes universidades, que assumiram a estrutura do tipo *centro*, começaram a recompô-la em proveito da estrutura do tipo *unidade*. A área de saúde, mais sujeita à hegemonia médica, mantém-se organizada à base de centros. Estaria se configurando, assim, um tipo misto no panorama das universidades brasileiras - centros *ao lado* de unidades, não *sobre* elas.

ORIENTAÇÕES SOCIAIS

As universidades brasileiras passam por uma crise de identidade que, se não é a única nem a principal, não deve ser negligenciada. Essa crise de identidade resulta do fato de que a instituição não se reconhece nem é reconhecida mais tão facilmente como no passado.

Ao longo da história das instituições que, em nosso país tiveram nome de universidade, é possível dizer que elas foram, até 1970, *instituições de ensino*. A mudança iniciou-se em 1965 (quando foi baixada a primeira de uma série de normas definidoras da reforma das universidades federais e da regulamentação de pós-graduação) e acelerou-se com a promulgação da lei 5.540/68. Mesmo assim, nem todas as universidades sintonizaram-se com essa mudança. Ainda hoje, parcela significativa delas está como suas antigas congêneres.

Na segunda metade da década de 60, uma nova identidade para a universidade começou a se definir. Primeiro nas universidades federais e nas estaduais paulistas, depois em todas as instituições de ensino superior. A universidade seria a instituição própria do ensino superior, só se admitindo faculdades isoladas por exceção. Nas universidades, o ensino seria indissociado da pesquisa, esta desenvolvida preferencialmente junto aos programas de pós-

graduação. O regime de cátedras foi extinto e, no seu lugar, implantados os departamentos. Pela lei 5.539/68, que modificou o Estatuto do Magistério das Instituições Federais de Ensino Superior, a progressão na carreira docente foi feita dependente dos graus acadêmicos de mestre e de doutor. O trabalho em tempo integral e de dedicação exclusiva recebeu incentivos eficazes para fixar os professores-pesquisadores na universidade.

Mesmo sabendo que alguns desses elementos foram mais tarde atenuados e até anulados em sua dimensão reformadora, não se pode deixar de reconhecer sua importância e coerência num quadro de mudança da identidade da universidade brasileira.

Essa mudança de identidade não se fez sem crise, mas os conflitos que inevitavelmente suscitaria foram abafados pela contenção político-ideológica dos governos militares.

A extinção do regime de cátedras em 1968 facilitou sobremaneira a emergência da pós-graduação, conforme as normas de 1965 (parecer CFE 977). Foram os cursos de mestrado, de doutorado e a pesquisa, induzidos pelo aporte de recursos diretamente, sem a intermediação das reitorias, que propiciaram a formação de uma nova identidade para a universidade brasileira.

A produção de ciência, de tecnologia e de cultura pela atividade genericamente chamada de pesquisa, nos programas de pós-graduação, sobrepôs-se ao ensino profissional a nível de graduação, que tradicionalmente definia o *para quê* da universidade. Não que os programas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) deixassem de desenvolver o ensino, mas, sim, que essa atividade se ligava estreitamente, quando não se subordinava à pesquisa. A própria culminância dos cursos de mestrado e de doutorado consistia - do ponto de vista do estudante - na defesa de tese ou dissertação que compreendiam, em alguma medida, a pesquisa (entendida em sentido amplo).

As agências governamentais de fomento - o BNDE, a CAPES, o CNPq e a FINEP - tiveram um importante papel na concentração de recursos e na indução direta de programas de pós-graduação e pesquisa, que gozavam de um grau significativo de autonomia em relação às reitorias e até mesmo aos departamentos. Os recursos eram transferidos para os programas, sem que as reitorias pudessem interferir em sua destinação. As bolsas de estudo, importante atrativo para o recrutamento de bons estudantes, eram alocadas aos programas diretamente, as reitorias funcionando como meras repassadoras. Com frequência, os programas contratavam professores

que, posteriormente, os departamentos eram instados a incorporar, pela via dos concursos ou, então, pela forma transitória do professor visitante, que nas universidades federais foram ocasional e indiscriminadamente efetivados pela via do decreto presidencial. Fenômeno similar ocorreu com os funcionários técnico-administrativos, que foram contratados diretamente pelos convênios (especialmente com a FINEP), produzindo uma dualidade em termos funcionais e salariais, dificilmente assimilável pelo regime da administração pública.

Em termos de pesquisa, os recursos foram transferidos para projetos individuais, modalidade específica do CNPq, tanto na forma de bolsa de pesquisa, de auxílio para aquisição de equipamento, de acervo bibliográfico e de insumos, assim como de quota de bolsas para iniciação científica e para aperfeiçoamento. Esse apoio à pesquisa individual tem desempenhado importante papel, especialmente nas áreas das ciências humanas e sociais, por permitir driblar o controle interno das instituições, tanto na dimensão político-ideológica, quanto na do clientelismo institucional.

Pois bem, a crise de identidade da universidade surgiu com os anos 80, agravando-se na segunda metade, contemporânea, portanto, da transição para um regime democrático.

Quando a nova identidade começava a se difundir para todo o corpo da universidade, os privilegiados padrões da produção de ciência, de tecnologia e de cultura se espalhando pela via da pós-graduação, o decreto Ludwig (85.487/80) abriu uma brecha, nas universidades federais, permitindo que a promoção vertical dispensasse a conquista dos diplomas de mestre e de doutor. A crise econômica freou o crescimento do número de bolsas de mestrado e de doutorado, embora elas mantivessem valor proporcional aos salários dos professores das universidades federais. Lamentavelmente, a CAPES passou a transferir para as universidades quotas de bolsas, deixando para que a administração superior de cada uma fizesse a distribuição pelos programas de pós-graduação, aumentando de muito o peso específico da estrutura interna de poder, pois as reitorias deixarão de ser meras repassadoras, assumindo o papel de árbitro nas disputas entre os diversos programas. Nada indica que os critérios sofisticados que a CAPES vinha empregando com tanto sucesso serão utilizados por todos. Os recursos governamentais para auxílio à pesquisa, via CNPq, diminuíram muito, comparativamente à demanda, justamente quando os recursos orçamentários de "outros custeios de capital" das universidades chegou a valores insignificantes.

Assim, somando-se a carência de recursos de fontes externas e internas, os programas de pós-graduação e pesquisa tendem a definharem, perdendo força a nova identidade universitária de que eles eram portadores e que irradiavam do *enclave moderno* para o *corpo arcaico*.

Mesmo levando-se em conta que há programas de pós-graduação muito diferentes uns dos outros,⁴ é forçoso reconhecer que, enquanto conjunto, eles constituíam o *locus* do *universalismo*, valor típico da universidade, em oposição ao *particularismo*, prevalente em outras instituições, tanto privadas quanto públicas, assim como na versão arcaica da universidade brasileira.

A diminuição da força dos programas de pós-graduação e de pesquisa, num clima de valorização da participação de professores, de estudantes e de funcionários técnico-administrativos na gestão da universidade, levou a um efeito contraditório ao movimento modernizante: a reação dos departamentos e da burocracia, tanto das unidades quanto da administração superior.

Os setores academicamente mais atrasados, que têm nos departamentos e na administração superior sua base de atuação, passam a pretender a submissão dos programas de pós-graduação e de pesquisa, o que antes não tinham condições para fazer. Utilizando o discurso atraente de eliminar o "encastelamento da pós-graduação", de impedirem seus professores de só atuarem nesses cursos, procuram, na realidade, submeter toda a atividade acadêmica a um controle nivelador e mediocrizante.

O mecanismo departamental e centro-administrativo de nivelamento e mediocrização consiste em transferir as disputas para fora do campo da competência acadêmica, que adquire valor em circuitos cada vez mais amplos do campo intelectual (mediante publicações, intercâmbio de visitantes, participação em bancas, em congressos e seminários, etc.) para trazê-las para o campo da participação nas atividades rotineiras da universidade, justamente onde os micropoderes se constituem, por delegação da administração superior e/ou das plenárias dos conselhos e das

⁴ Embora constituam casos excepcionais, existem programas de pós-graduação, em certas universidades públicas, que se encontram em dessintonia com o movimento modernizante da maioria deles, cuja persistência decorre da história de cada área do conhecimento e/ou da unidade correspondente.

comissões, por níveis sucessivos, mediante o princípio da representação.

É preciso acrescentar que esse movimento reativo, que tem sido feito em nome da valorização do ensino de graduação, tem seu mais forte esteio nos professores-burocratas, que também têm assento na plenária departamental e na inchada administração superior, e são os mais disponíveis para as atividades que propiciam os micro-poderes tão importantes para o dia-a-dia da universidade. O poder desse contingente de burocratas alimenta-se da voracidade com que as administrações superior e intermediária recrutam docentes (que logo deixam de sê-lo), assim como as próprias faculdades, escolas, institutos, centros, que multiplicam os conselhos, as comissões, as coordenações e as assessorias especializadas no controle.

Essas tentativas de controle têm se manifestado contra os "privilégios" de auxílios, bolsas e quotas de bolsistas, que se imagina os professores-pesquisadores têm, havendo até mesmo quem defenda o "princípio democrático" de que esses recursos sejam distribuídos pelos departamentos. O curioso é que se defenda isso em nome da indissociação entre o ensino e a pesquisa (sancionado pela Constituição de 1988), como se todo professor seja (ou devesse ser) pesquisador e vice-versa. Existem casos (e não são poucos) de excelentes professores que não têm ou perderam a vocação da pesquisa, como, também, excelentes pesquisadores que não têm a vocação do magistério. Nem por isso, a universidade deveria dispensá-los, em nome de uma idealizada indissociação entre ensino e pesquisa a nível do sujeito individual. Nem obrigá-los "pró-forma" a fazerem aquilo que não sabem ou não querem.

De fato, se esse encastelamento da pós-graduação existe para certos docentes-pesquisadores, é possível que as manobras visando escapar das tentativas de controle departamental acabem por induzir, reativamente, a construção de barreiras protetoras, produzindo *de fato* o que antes era uma generalização indevida.

Se isso realmente ocorrer, estaremos presenciando um processo em que a mudança levou a uma redefinição do papel do departamento. Concebido e valorizado como um espaço promotor de transformações estruturais, um elemento de modernização contra as limitações do regime de cátedras, o departamento terá se transformado em freio dessas mudanças, trincheira de defesa da universidade arcaica.

No limite, se submetidas ao controle nivelador e mediocrizante dos departamentos, a pós-graduação e a pesquisa poderão até mesmo deixar as universi-

dades, refugiando-se em instituições especializadas, como se fez nas décadas de 40 e 50, quando a universidade era sinônimo de instituição de ensino - repetitivo, rotinizado e livresco. Só que, agora, sem a figura do catedrático, substituída, para todos os efeitos, pela complexa rede de órgãos colegiados, de comissões, de assessorias e de coordenações, assentada nas plenárias departamentais, onde as responsabilidades se diluem e a imagem da "participação democrática" a todos conforta.

DIVISÃO DO TRABALHO

Concepção de organização da produção fabril erigida em Organização Racional do Trabalho, o taylorismo se expressa na universidade em duas diretrizes principais: (i) na eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; e (ii) na separação entre as atividades de concepção e de execução. Ambas as diretrizes fazem parte da reforma de 1968 e estão profundamente interiorizadas na estrutura e no funcionamento das instituições universitárias brasileiras.

Na primeira metade dos anos 60, as universidades federais encontravam-se em situação de completa saturação. Não só a capacidade de seus prédios estava totalmente aproveitada como, também, a de seu pessoal de ensino e de administração. O regime de cátedras era apontado por todos como o responsável por tal situação. Na realidade, a base da organização das universidades era o curso profissional de graduação que, por sua vez, tinha seu currículo dividido em matérias, correspondendo a cada qual uma cátedra. Para alterar o currículo era preciso alterar o número e a composição das cátedras, com a correspondente alteração do quadro de pessoal docente, administrativo e facilidades, em termos de laboratórios, de oficinas, de enfermarias, de bibliotecas e outras.

O binômio cursos-cátedras implicava a multiplicação das cátedras entre as diversas unidades de uma mesma universidade. Por exemplo, cátedras de Estatística deveriam forçosamente existir em faculdades, em escolas ou em institutos de Matemática, de Engenharia, de Economia, Administração e Contabilidade, de Ciências Sociais, de Medicina, de Farmácia, de Odontologia, de Enfermagem, de Agronomia, e em outras unidades. O mesmo ocorria com as cátedras de Sociologia, presentes no curso de Ciências Sociais, mas, também nos de Direito, de Economia, de Psicologia, de Jornalismo, de Letras, de Serviço Social, de Pedagogia, e em outros. Diante dessa situação, a diretriz de *eliminação da duplicação de meios*

para fins idênticos ou equivalentes levou à fusão das cátedras de Estatística e de Sociologia.

Para tanto, foi extinto o regime de cátedras, pela lei 5.540, de agosto de 1968, substituído pelo regime departamental e pela divisão dos cursos de graduação entre o ciclo básico e o ciclo profissional. Os professores das disciplinas idênticas ou semelhantes foram agrupados nos mesmos departamentos. No caso do exemplo acima, foram criados os departamentos de Estatística e de Sociologia. Da mesma forma, foram criados departamentos, como o de Morfologia, com disciplinas básicas aos cursos de Medicina, de Enfermagem, de Odontologia, de Farmácia. Departamentos de Física, com as disciplinas *idênticas ou equivalentes* dos cursos de Física, de Química, de Engenharia, de Medicina, etc.

A departamentalização implicou, também, a criação de uma nova instância na organização das universidades - a coordenação e o colegiado de curso (ou congregação de carreira). Este seria formado de representantes dos departamentos cujas disciplinas colaboram, em diferentes medidas, no curso em questão.

Completando a departamentalização e a divisão dos cursos de graduação, o regime de matrícula por disciplina (regime de créditos) veio a compor uma tríade que levaria à pretendida minimização do custo da matrícula adicional, ou seja, a racionalização da *produção* das universidades federais no Brasil. As demais universidades eram estimuladas a seguir tal modelo. No que diz respeito ao nosso tema, o regime de matrícula por disciplina permitiria a reunião, numa mesma turma, com um mesmo professor, de estudantes de diversos cursos, uns fazendo a disciplina em questão como obrigatória, outros como eletiva; ou, então, todos a fazendo enquanto eletiva. De um modo ou de outro, o tamanho das turmas cresceria, aumentando o rendimento do uso do recurso docente, ao menos em termos de número de estudantes por professor.

O resultado desse regime de organização do trabalho docente não foi ainda suficientemente avaliado e dificilmente o será pelos processos que estão sendo empregados atualmente.

Professores de diferentes cursos de graduação (cuja coordenação é majoritariamente constituída pelos professores do(s) departamento(s) afinado(s) com ele, queixam-se de que as disciplinas do ciclo básico são ministradas de modo inadequado. Por exemplo, os professores do curso de Engenharia queixam-se de que as disciplinas de Cálculo, de Física e de Química são ministradas por professores que têm nessas disciplinas seus próprios fins, ignorando o caráter ins-

trumental que elas adquirem quando inseridas num currículo profissional. O ensino da Física, por exemplo, deveria ser distinto se ministrada a um estudante de Física, que pretende ser pesquisador, ou a um estudante que pretende ser professor secundário, ou, ainda, a um estudante que pretende ser engenheiro. Crítica semelhante é feita à disciplina Introdução à Estatística, cuja profundidade não poderia ser a mesma para estudantes matriculados em cursos de Economia, de Engenharia, de Medicina, de Ciências Sociais, de Pedagogia ou de Comunicação Social e outros.

Esse tipo de situação pode ser agravada pela segregação de parte do campus universitário, como foi observado no curso de Engenharia de uma universidade federal. A Escola de Engenharia continuava situada no centro da cidade, enquanto que os institutos básicos já haviam sido transferidos para o campus suburbano. Essa divisão era agravada pela composição do colegiado do curso de Engenharia, onde os departamentos da unidade em questão tinham apenas um terço dos membros, enquanto que os departamentos dos demais institutos envolvidos, os restantes dois terços. Com isso, o currículo do curso de Engenharia era determinado, em grande parte, pelos departamentos não "pertencentes" à Engenharia propriamente dita, mas, sim, pelos que pretendiam formar pesquisadores como atividade principal.⁵ O resultado é que os estudantes passavam dois anos no campus, longe da Escola de Engenharia e longe da Engenharia, fixando uma *atitude científica* que os engenheiros tratavam de combater, em proveito de uma *atitude prática*, que seria própria da profissão.

Outra situação também bastante comum tem sido a queixa diante do que seria o preconceito dos departamentos fornecedoras de certas disciplinas dos cursos básicos. Quando se tratam de turmas formadas, predominantemente, de estudantes de cursos considerados fracos, para elas são encaminhados os piores professores, ou seja, tendentes a confirmarem tal "profecia".

⁵ Foi possível encontrar muitos casos em que a necessidade de garantir maioria nos colegiados de curso para os docentes "da área" levou à mudança no número de departamentos da unidade a que ele estava afeto, assim como à posterior mudança de seu currículo, como forma de consolidar a maioria conseguida.

Subjacente a todas essas situações está a posição dos departamentos de quase independência com relação às coordenações de curso. Os coordenadores não são institucionalmente capazes de exigir o cumprimento dos programas, de sua modificação e encontram sérias dificuldades na mudança dos docentes que não ensinam conforme as expectativas dos cursos.

Será que essa situação levaria à rejeição da diretriz da reforma de 1968, quanto à *eliminação da duplicação de meios para fins de meios idênticos ou equivalentes*?

A julgar pela conclusão de Clark, a resposta seria positiva, pois ele defende a *legitimação da desordem*.

Para esse autor, uma diretriz como a estabelecida pela reforma de 1968 seria inadmissível numa sociedade democrática. As direções das universidades deveriam dar apoio deliberado à diversidade de formatos organizacionais e acadêmicos. A multiplicação dos valores implicaria a multiplicação dos instrumentos para apoiá-los. Por outro lado, a crescente complexidade dos processos de geração do conhecimento e do próprio conhecimento aumenta a incerteza acerca das políticas e estratégias a escolher. Valeria a pena, portanto, contar com várias aproximações a um mesmo problema. Ao invés de pretender eliminar duplicações, seria proveitoso, para os fins da universidade, contar com diferentes estratégias de educação geral, dos ciclos profissionais e dos centros de pesquisa. Idem, para a existência de várias unidades que preencham as mesmas funções, no mesmo local, supondo que o conflito propicie a superação da duplicação.

Ao contrário da *eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes*, a diretriz sugerida por Clark é a da *redundância racional*: além de propiciar a multiplicidade de meios para o atingimento de seus fins, a estrutura da universidade deveria contar com precauções auxiliares e respostas compensatórias que permitam superar as debilidades e os fracassos em quaisquer de seus setores.

Ao contrário do pensamento taylorista, para quem a redundância é custosa, inútil, excessiva e nociva, Clark defende que ela é útil e necessária. A questão crucial é a contribuição relativa e interativa, tanto das ações planejadas quanto das autônomas.

No caso das universidades brasileiras, onde os cursos de graduação definem-se de acordo com um padrão napoleônico, voltados para a formação de profissionais num elenco limitado de especialidades, a integridade dos cursos deveria ser o vetor principal a orientar a estruturação das instituições. Mesmo que a criação de novos cursos e/ou a extinção de outros exija uma constante reformulação institucional, introdu-

zindo um grau acrescido de instabilidade, o resultado poderá ser menos danoso para os fins da instituição universitária do que a estabilidade forçada pela determinação taylorista que orientou a reforma de 1968.

TERRITÓRIO

Embora não seja o espaço próprio da universidade, o campus se generalizou tanto, no Brasil, que parece constituir elemento indispensável de qualquer instituição digna desse status. Tal ligação chegou a tal ponto que até mesmo instituições de ensino superior aspirantes - com chance real ou imaginária - de se transformarem em universidades preferem começar por construir um campus, antes mesmo de dispor de bibliotecas e laboratórios adequados, de professores e pesquisadores qualificados, de inserir-se na difícil, cara e pouco ostensiva rede de intercâmbio acadêmico e com o setor produtivo.

No sentido comumente aceito, o campus é um espaço contínuo, delimitado e exclusivo, onde se reúnem os edifícios de uma universidade, podendo estar situado dentro da cidade, na sua periferia ou fora dela. A idéia limite do campus consiste no território que reúne todas as instalações de uma universidade. Embora poucas universidades brasileiras estejam assim implantadas, essa idéia não deixa de estar presente em todas elas, de um modo ou de outro.

Não há como negar que a escolha da localização dos prédios de uma universidade, tanto como a morfologia de seu território, precisa levar em conta fatores extra-universitários, sem o que o fracasso do projeto é inevitável. Por exemplo, prédios dispersos numa grande cidade pode ser uma solução pertinente se se dispõe de uma rede de transporte coletivo que os ligue. Por outro lado, se todos os professores, funcionários e estudantes dispõem de automóvel, o campus situado na periferia da cidade pode ser uma solução adequada, assim como no caso em que eles residem no próprio campus ou em suas proximidades.

As rápidas e profundas mudanças impressas ao ensino superior brasileiro nos anos 60, especialmente às universidades da rede federal, foram acompanhadas e, até certo ponto, foram propiciadas por não menos rápidas mudanças no espaço universitário.

Faculdades inteiras foram transferidas para os campus, em geral situados nas periferias das cidades, quando não fora delas. As salas de aula, até então cativas de cada curso, chegaram a ser substituídas pelo anonimato de salas designadas por critérios genéri-

cos. Em certas universidades, as salas de aula foram separadas dos prédios onde estavam os gabinetes dos professores. Os prédios de departamentos, de faculdades, de institutos, de escolas e de centros foram distribuídos num espaço recriado, de modo que expressavam claramente a hierarquia de poder e prestígio. Em uns, os professores se deslocavam até as salas de aula e os laboratórios situados nos locais de mais fácil acesso para os estudantes; em outros, o fluxo se invertia.

Todas essas mudanças foram possibilitadas pela repressão político-ideológica a professores e estudantes. Os atos institucionais e a Constituição de 1967 abriram caminho para a extinção do regime de cátedras; decretos-lei determinaram mudanças na organização administrativa e acadêmica, fechando as possibilidades de apelação; o ato institucional nº 5 e o decreto-lei 477/69 ameaçavam com a perda ou a limitação de emprego futuro os professores, e com a expulsão os estudantes que fossem acusados e julgados, em rito sumário, por práticas de atividades consideradas subversivas.

Fosse outro o contexto político, talvez o modelo dos campi não tivesse alcançado a hegemonia tão rapidamente ou até fosse derrotado por outras soluções. Senão, vejamos.

A principal argumentação que justificava a indispensabilidade do campus enfatizava a condição *espacial* para que os objetivos *econômicos* da reforma universitária fossem alcançados: *a eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes*, e, por via de consequência, a minimização do custo médio da matrícula adicional, num ensino superior em rápida expansão.

No entanto, essa argumentação era mais retórica do que técnica.

Se a lógica econômica fosse utilizada por inteiro (não pela metade, como foi feito), as "economias" e/ou os "ganhos de produtividade" trazidos pela orientação da reforma universitária, incluindo a transferência para os campi, deveriam ser cotejados com os custos da construção das caríssimas cidades universitárias, custos esses assumidos tanto pelas instituições quanto pelos professores e estudantes, individualmente, levando em conta os gastos com a reforma dos prédios existentes e a aquisição e construção de outros; para aquele, os custos advindos do deslocamento adicional e das restrições às interações já estabelecidas no tecido urbano.

Como as razões apontadas para a *eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes* eram principalmente de caráter econômico, por que não comparar as vantagens econômicas advindas da trans-

ferência para o campus suburbano ou extra-urbano com os custos que essa transferência acarretaria? E mais: por que não comparar as desvantagens econômicas da duplicação existente com os custos acarretados por sua eliminação?

Caso fosse empregado um raciocínio menos simplista, seria possível considerar, sem dificuldade, a possibilidade de ocorrer a situação em que a maioria das universidades públicas (e até algumas privadas) se encontraram, ao início da década de 90: nem permaneceram todas dispersas no espaço urbano, nem se transferiram totalmente para os campi suburbanos, potencializando as desvantagens de ambas as situações. Em consequência, aos problemas administrativos e financeiros das universidades somaram-se os problemas advindos (i) da fragmentação do espaço universitário em locais muito distantes; (ii) da segregação de certos campi; (iii) do gigantismo e da caríssima manutenção das áreas e das edificações existentes.

Portanto, economia, espaço e poder constituíram um trinômio essencial no equacionamento da reforma universitária dos anos 60 e 70, vale dizer, essencial para a própria construção da universidade brasileira.

As insistentes recomendações dos consultores norte-americanos sobre as vantagens do campus suburbano resultaram não só do fato de que esse era o modelo que eles conheciam e valorizavam em seu país, como, também, de que o consideravam adequado para eliminar ou atenuar o que julgavam ser a excessiva politização dos estudantes das universidades brasileiras. Esse modelo era reconhecido como adequado, logo apoiado pelas fontes de financiamento internacional⁶ (com hegemonia norte-americana), mas - mais importante de tudo - era a sintonia que tal concepção encontrou no Conselho Federal de Educação e nas reitorias das universidades.

As unidades da área de humanas foram as que mais resistiram a se transferir para as periferias das cidades. A razão principal parece residir no fato de que a grande maioria dos estudantes trabalha meio expediente, quando não em tempo integral, tornando lento e cansativo o deslocamento para o campus - um fator decisivo para a escolha de uma universidade ou, então, sua permanência nela. Assim, os cursos

⁶ Para a adoção do modelo do campus segregado, os financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento ao Ministério da Educação criaram condições objetivas - financeiras e políticas - para sua realização, sem o que, provavelmente, esse modelo não tivesse êxito.

noturnos, mais comuns na área de humanas do que nas outras, seriam praticamente inviáveis em campi suburbanos. Enquanto o campus segregado e excluído era a regra para as universidades públicas, de norte a sul do país, as universidades privadas faziam justamente o contrário. Sem os constrangimentos que aquelas padeciam, utilizavam o espaço disponível até o limite máximo possível, erguendo edifícios sobre os terrenos existentes. Assim, ao mesmo tempo em que as universidades públicas saíam dos centros urbanos, as universidades privadas expandiam aí suas instalações.

Esse tipo de solução espacial que as universidades públicas foram instadas a adotar, nos anos 60 e 70, deu suporte empírico para o argumento contrário à gratuidade do ensino: nestas estudariam os alunos de mais elevado nível de renda, especialmente os que não precisam trabalhar para manter-se; nas universidades privadas, que não podem deixar de ser pagas (a não ser que o governo custeie bolsas de estudo), estariam justamente os estudantes de mais baixo nível de renda, especialmente os que trabalham.

Quando esse processo segregacionista e monumentalista sofreu uma inflexão, ainda que tardia, os problemas advindos da segregação espacial das universidades públicas já não encontravam solução fácil nem barata. O fim do "milagre brasileiro" (1967/73) e a conseqüente emergência da crise econômica dos anos 80 possibilitou a hegemonia, no âmbito do MEC e da direção das universidades públicas, de urbanistas e arquitetos que se opunham ao campus segregado e ao monumentalismo, defendendo maior inserção das universidades na malha urbana, a utilização de materiais mais baratos e mais de acordo com o estilo de cada cidade, a construção de prédios mais simples e a definição de centros de convivência. Como a maioria das universidades públicas não conseguiu transferir todas suas unidades para os novos campi, a solução que esses urbanistas e arquitetos deram foi a desaceleração dos planos de novas mudanças, quando não o seu abandono.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

A argumentação desenvolvida acima conduz às seguintes conclusões e sugestões:

1 - O caráter distintivo da instituição universitária, com sua "cultura" própria, facilita o "diagnóstico" apressado e superficial de que ela se caracteriza pela irracionalidade, o que propicia prognósticos equivocados quanto a sua gestão. Com efeito, a universi-

dade tem sua própria racionalidade, que não pode ser confundida com uma empresa, por exemplo. O corolário dessa afirmação é que os métodos e as técnicas desenvolvidas para aperfeiçoarem a gestão empresarial têm efeito limitado e até negativo quando aplicadas na universidade.

"Nesse tipo de organização não serão tanto técnicas modernas que farão a administração mais eficaz, mas o aproveitamento inteligente de certas condições culturais específicas: a intensificação do debate interno, a participação, a *emulação* (não exatamente 'competição') *pela excelência e reconhecimento acadêmicos*, tudo acontecendo num clima bastante político, ou seja, estratégias, crítica, idéias e ambições pessoais, de disputa por posições, formação e composição de grupos, alianças e polarizações." (Mattos, 1991: 40)

Se a dinamização de um contexto desse tipo visando o aperfeiçoamento da gestão já é difícil a nível de cada universidade, maior ainda a nível da rede das universidades federais e, ainda mais, das universidades estaduais e municipais.

A reiterada tentação de se instituir uma administração "profissional" nas universidades, paralela ao corpo acadêmico, separando as atividades-fim das atividades-meio deve ser combatida decididamente. Como foi mostrado, nas universidades tal distinção só tem sentido em termos analíticos.

Ademais, a fusão (mais do que a confusão) entre atividades-meio e atividades-fim impõe uma exigência de uma ética orientada para o serviço público mais forte do que em qualquer outro setor da esfera pública. Constituindo um espaço de socialização, a conduta irresponsável para com uma atividade que é essencialmente pública é muito mais danosa do que em outros setores, pois atua diretamente na formação das consciências dos estudantes.

2 - A cultura do serviço público vigente no Brasil, eivada de patrimonialismo e de particularismo, herdeira de uma administração estatal onde os funcionários eram nomeados proprietários dos cargos, precisa ser repelida nas universidades públicas.

Não se trata de substituir simplesmente o Regime Jurídico Único pela legislação trabalhista que rege as relações entre empregadores e empregados nas empresas privadas. Antes de 1988, a maioria dos docentes das universidades federais estava nessa situação funcional, embora seus salários fossem regidos pelas regras do funcionalismo. No entanto, a "cultura" era a mesma. A avaliação institucional, interna e externa, assim como a participação dos estudantes, pode ser um contraponto à tendência auto-centrada de docentes e funcionários técnico-administrativos.

A propósito, a mais superficial observação pode revelar a diferença das exigências dos estudantes diante das ausências dos docentes e de suas insuficiências, quando se comparam os anos 60 com os anos 80 ou 90. Mesmo com o fim da repressão político-ideológica, os estudantes parecem aceitar as condições que lhes são oferecidas com mais tolerância nos períodos mais recentes, justamente quando a prática democrática amplia seus espaços no país. Até que ponto essa passividade tem a ver com a aceitação de que a coisa pública realmente "não é de ninguém", é de quem puder dela tirar proveito pessoal, como, aliás, nos poderes executivo, legislativo e judiciário a nível municipal, estadual e federal ?

Nada se compara com o *efeito demonstração* resultante da mudança na ética efetiva (não a proclamada) percebida pelos docentes e funcionários, e principalmente, pelos estudantes, na gestão da coisa pública, no âmbito do Estado, em sentido lato.

3 - As características sócio-culturais dos estudantes e muitas outras questões relevantes da vida universitária permanecem desconhecidas. A universidade, que consegue ser crítica a respeito de outras instituições, evita ser crítica de si própria.

Este é um ponto em que o Estado poderia ajudar de modo insubstituível, mediante o estímulo à criação de núcleos de pesquisa, como os poucos que existem nas universidades: NUPES, na Universidade de São Paulo; GEU, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul; PROEDS, na Universidade Federal do Rio de Janeiro; NESUB, na Universidade de Brasília; GESU, na Universidade Federal de Minas Gerais; e um ou outro mais. Um fato tão recente quanto auspicioso foi a criação da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior-RAIES, a que está ligado o Centro Interdisciplinar para o Desenvolvimento do Ensino Superior-CIPEDES. A Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior-ANDIFES, por sua vez, criou o Instituto de Estudos Estratégicos do Ensino Superior. Esses núcleos, centros e institutos possuem vocações próprias e diferentes graus de desenvolvimento enquanto espaço de pesquisa e debate sobre o ensino superior e as universidades, especificamente, no plano nacional e internacional. É justamente a criação de outros núcleos/entidades, assim como sua articulação, que uma instância externa poderia fomentar, mediante programas específicos, como os da CAPES e do CNPq.

Esses núcleos poderão constituir uma base institucional por onde fluiriam o estudo das práticas exitosas e fracassadas das universidades, cujo estudo poderia servir de estímulo para a adoção de algumas,

para se evitarem outras e para se desenvolverem inovações surgidas da prática político-administrativa específica.

Num espaço universitário com a dimensão e a complexidade do brasileiro, é realmente decepcionante o pequeno número de periódicos especializados. A revista Educação Brasileira, do CRUB, não tem conseguido ocupar o espaço que seria de se esperar. Por outro lado, Universidade e Sociedade, da ANDES tem tratado de temas exclusivamente sindicais e constituído canal de divulgação de temas variados, nos quais as questões propriamente universitárias têm sido raríssima exceção. Assim é que merece todo o aplauso o surgimento de Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior.

4 - Tarefa indispensável é fazer os recursos acadêmicos das universidades reverterem em benefício para elas próprias. Não é admissível que os departamentos de Economia, de Administração e de Contabilidade não contribuam para o aperfeiçoamento da própria instituição, quando, freqüentemente, prestam consultoria a entidades externas. O mesmo para os departamentos de Direito, aliás, uma área crítica, considerando-se o vulto das perdas de ações na Justiça pela mera perda de prazo para apresentação de recurso a mandatos de segurança.

5 - Na situação atual da universidade brasileira, o Estado não deveria abandonar o papel que desempenhou exitosamente nos anos 60 e 70, o de induzir a modernização institucional, pelo estímulo aos programas de pós-graduação, com recursos repassados diretamente, bolsas de estudo a docentes e estudantes e, principalmente auxílio à pesquisa. Atualmente, este é o ponto nevrálgico da gestão da universidade federal, tão importante quanto a questão dos salários dos docentes.

Com efeito, de pouco adianta o tremendo esforço feito desde há uma década com a formação de pessoal no país e no exterior, em cursos de doutorado, se as universidades não dispuserem de recursos para a montagem e o funcionamento de laboratórios, e facilidades correlatas nas áreas de "humanas".

Sem o funcionamento da pós-graduação e da pesquisa, com o impulso proporcionado por recursos das agências governamentais de fomento, a difusão de valores universalistas, próprios da instituição universitária, que irradiavam do enclave moderno para o corpo arcaico, deixará brevemente de existir, perdendo, assim, as universidades brasileiras a posição que tiveram até a década de 80, de constituírem as mais dinâmicas do Terceiro Mundo.

6 - Apesar das dificuldades de seu funcionamento, não me parece que o regime departamental deva ser suprimido. Os departamentos são a instância de organização universitária mais nova já surgida no plano mundial. Os defeitos que lhe são imputados não resultam de um defeito essencial, mas, sim, das circunstâncias de sua implantação. Em várias universidades, eles não foram mais do que a maquiagem das cátedras preexistentes. Em outras, o populismo vigente no momento de ascenso do sindicalismo docente fez dele uma instância "aparelhada". Em muitas delas, o departamento constitui o contraponto, na base, da burocratização acelerada da cúpula da organização universitária, impulsionada pelo simulacro das atividades acadêmicas, seja de ensino, de pesquisa ou de extensão, e pela autonomização das atividades-meio em relação às atividades-fim. Em quase todas, a diretiva taylorista obriga a convivência de disciplinas, laboratórios, docentes e pesquisadores que estariam melhor localizados em outras instâncias, mas que a regra da *eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes* proíbe. Esta regra, parece-me, deve ser flexibilizada, sem que isso seja um convite à prodigalidade irresponsável. Como conciliar a diversidade que a circunstância exige com a economia de recursos, é uma questão que só pode ser solucionada em cada caso.

6 - A questão do espaço universitário deve ser reequacionado nas universidades federais, visando melhorar a interação no seu interior, a melhor situação no tecido urbano, especialmente no sentido de facilitar o acesso dos estudantes de suas diversas áreas. Já que os campi foram parcialmente construídos, consumindo recursos vultosos, eles não podem ser

simplesmente abandonados. No entanto, o aproveitamento das áreas disponíveis deve ser posta em discussão, tanto quanto ser objeto de estudos técnicos.

Os terrenos de propriedade das universidades, assim como os prédios não imediatamente utilizados para fins de ensino, pesquisa ou extensão devem ser objeto de avaliação, visando seu emprego rentável para as próprias instituições. Não é aceitável que os próprios das universidades sejam utilizados privadamente, seja por terceiros, seja por seus funcionários ou docentes, mediante simples ocupação ou pagamento irrisório.

7 - Finalmente, mas não secundariamente, uma adequada política pública visando o aperfeiçoamento da gestão universitária deveria levar em conta que as instituições universitárias brasileiras têm diferentes idades sociais, quando comparadas umas com as outras. São *contemporâneas, mas não coetâneas*, na expressão de Guerreiro Ramos. No interior de cada universidade, a relação também existe. Há unidades mais modernas do que outras. Assim, mais do que apenas distinguir umas das outras, as modernas e as arcaicas, sejam universidades ou unidades de uma mesma universidade, premiando umas e penalizando outras, cumpre implementar um programa que permita o avanço do processo endógeno de modernização. Para tanto, é indispensável que haja (i) um firme propósito de promover a modernização universitária, respeitando suas peculiaridades, em termos sócio-culturais, e sua autonomia, em termos políticos; (ii) a identificação dos setores internos dispostos a desfechar o processo de modernização; e (iii) a oferta de recursos materiais e simbólicos capazes de aumentar a força relativa desses setores na correlação interna de forças.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Jaime G. de, 1983. Campus do Milagre - contribuição à análise das propostas arquitetônicas dos campus universitários implantados na década de 1970, tendo em vista a relação entre a autonomia da instituição e a organização espacial, dissertação de mestrado em Planejamento Urbano, apresentada ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.
- , FARRET, Ricardo L. e KOOSAH, Muhdi, 1989. "A morfologia do campus universitário brasileiro: as questões fundamentais para a sua avaliação", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Brasília), nº 166, setembro/dezembro.
- CLARK, Burton R., 1983. The Higher Education System - Academic Organization in Cross-National Perspective, Los Angeles, University of California Press.
- CUNHA, Luiz Antônio, 1988. A Universidade Reformada - o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- , 1989. "A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional", Em Aberto (Brasília), nº 43, julho/setembro.
- , 1992. "Crise de identidade na universidade pública - a avaliação em questão", Universidade e Sociedade (São Paulo) nº 3, junho.
- FRIEDBERG, Erhard e MUSSELIN, Christine (orgs), 1992. Le gouvernement des universités - perspectives comparatives, Paris, L'Harmattan.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto, 1958. A redução sociológica - Introdução ao estudo da razão sociológica, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.
- LIMA, Licínio C., 1997. "O paradigma da educação contábil", Revista Brasileira de Educação (São Paulo), nº 4, janeiro/abril.
- MATOS, Pedro Lincoln, 1991. "Administração e mudança nas universidades federais: questões-chave", Educação Brasileira (Brasília), nº 26, 1º semestre.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, 1979. "Câmpus universitário no Brasil; arquitetura - aspectos ideológicos", Encontros com a Civilização Brasileira (Rio de Janeiro), nº 15, outubro.