

O Desafio da Autonomia para as Instituições Federais de Ensino Superior

Maria Arlete Duarte de Araújo
Djalma Freire Borges

RESUMO

O tema da autonomia das IFES tem elevada prioridade na agenda da reforma do Estado no Brasil. Uma proposta de autonomia já se encontra em tramitação no Congresso Nacional, tendo como eixos principais a regulamentação da autonomia didático-científica, da autonomia administrativa e da autonomia de gestão financeira e patrimonial. O artigo examina os principais pontos dessa proposta que implicam mudanças na forma de gerir as instituições federais de ensino superior e destaca algumas das dificuldades para a implementação da autonomia.

Com relação às mudanças na forma de gestão, o artigo destaca a capacidade de autonormação e de autogestão para regulamentar as atividades didáticas e produzir normas próprias

**Maria Arlete Duarte
de Araújo**

*Doutora em Administração
de Empresas pela Fundação
Getúlio Vargas/SP
Universidade Federal do
Rio Grande do Norte
Vice-coordenadora do
Programa de
Pós-Graduação em
Administração*

Djalma Freire Borges

*Doutor em Administração
de Empresas pela Fundação
Getúlio Vargas/SP
Universidade Federal do
Rio Grande do Norte
Coordenador do Núcleo de
Estudos em Administração
Universitária vinculado
ao Programa de
Pós-graduação em
Administração*

para administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais, a avaliação periódica das atividades e a possibilidade de perda do status de universidade.

Quanto às dificuldades de implementação da autonomia, o artigo discute, entre outras, a inadequação dos procedimentos administrativos atuais e dos esquemas de informação internos para fazer face à crescente complexidade administrativa; a inexistência de um conjunto de indicadores internos, para avaliar desempenho, que contemple a extrema diferenciação das unidades acadêmicas; a institucionalização da prática da avaliação, de modo que seja vista como uma ferramenta indispensável ao planejamento; a criação de uma nova mentalidade no processo decisório, de for-

ma a aprender a questionar o estabelecido e, em função da avaliação, traçar novos caminhos; a articulação da extensa rede de colegiados e comissões presentes na instituição e a mudança no foco de análise e justificativa do gasto, que deixará de ser o da gestão orçamentária para ser o da gestão financeira.

Palavras-chaves: *Autonomia, reforma do Estado, instituições públicas federais, dificuldades administrativas, implementação da proposta de autonomia.*

1. Introdução

O tema da autonomia das universidades públicas federais pertence ao elenco daqueles com elevada prioridade na agenda atual da reforma do Estado no Brasil. Governo, instituições universitárias, professores, estudantes, mídia, associações científicas, docentes e profissionais, todos realizam um esforço para definir um novo modelo para a universidade brasileira que contemple as suas concepções particulares e interesses específicos.

Uma proposta de autonomia já se encontra em tramitação no Congresso brasileiro, tendo como eixos principais a regulamentação da autonomia didático-científica, da autonomia administrativa e da autonomia de gestão financeira e patrimonial. Através dessa regulamentação, as universidades públicas federais brasileiras poderão decidir livremente sobre suas políticas e concepções pedagógicas relativas à produção e transmissão de

conhecimentos, produzir normas próprias para administrar seus recursos humanos, materiais e patrimoniais, e gerir os recursos financeiros colocados à sua disposição.

A regulamentação da autonomia das instituições universitárias federais é um dos pilares básicos da política educacional do governo brasileiro. Segundo o ministro da Educação do Brasil, Paulo Renato Souza (1996:3), "desde que assumiu, o governo do presidente Fernando Henrique firmou os pilares de sua política em relação ao ensino superior. Três são os pontos centrais desta política: avaliação, autonomia universitária plena e melhoria do ensino. (...) A mudança é tão radical em relação ao passado que, em relação aos dois primeiros pontos, é necessário redefinir a própria institucionalidade das relações entre Estado e Universidade". Em outras palavras, redesenhar o funcionamento da universidade para que ela possa ser administrada com base em novos paradigmas de gestão e longe das amarras centralizadoras e burocráticas do Estado.

A proposta de autonomia das universidades públicas federais brasileiras evidencia, para o ministro Paulo Renato Souza (1996, p.6), a necessidade de alteração constitucional nos seguintes pontos:

"1. Orçamento global: O orçamento da universidade seria transferido de forma global em quotas mensais para que ela possa ter liberdade para gerir seus recursos.

2. *Liberdade para definir política de pessoal:* As universidades devem ter o direito de regulamentar suas carreiras segundo diretrizes gerais e decidir sua política de contratação de pessoal, de acordo com suas peculiaridades e suas disponibilidades orçamentárias.

3. *Garantia constitucional de recursos:* É preciso garantir que a autonomia não venha a significar o descompromisso do governo com o sistema público. Por isso é preciso garantir constitucionalmente uma subvinculação de parte dos 18% da educação com o sistema de ensino superior, pelo menos no nível médio dos dois últimos anos.

4. *Estímulo à eficiência do sistema:* Finalmente, a distribuição desses recursos entre as instituições não pode ser apenas histórica. É importante que o caráter histórico do orçamento de cada instituição tenha prevalência nos primeiros anos da autonomia, mas que aos poucos outros critérios como número de alunos, pesquisas relevantes, etc tenham um peso maior” .

Estas modificações constitucionais certamente trarão implicações para as instituições universitárias . A expectativa do governo é a de que, a partir da autonomia, “ cada instituição deverá repensar-se, redefinir seu caráter e sua vocação. Algumas procurarão uma maior vinculação regional, orientando para esta direção suas pesquisas e seus cursos; outras procurarão enfatizar o ensino de graduação; outras assumirão mais claramente seu papel de líderes do sistema, desenvolvendo pesquisas em áreas de

ponta de interesse nacional. A cada um desses modelos deveria corresponder uma certa estrutura de gastos e um tipo de carreira dos professores e dos funcionários. O importante é que a transparência do sistema aumentará. Aumentará também o número de alunos e a relevância dos serviços prestados à sociedade por parte da Universidade.” (Souza, 1996, p.7).

Explicita-se assim o resgate de antiga discussão sobre centros de excelência e de ensino como modelos de instituições universitárias. No entanto, nota-se agora que o governo espera que as instituições “naturalmente” se encaminhem em uma ou outra direção, retirando-se dessa maneira sua responsabilidade, enquanto órgão formulador de políticas do ensino superior, de criar uma pressão mínima para a institucionalização da pesquisa nas instituições universitárias.

Confirmando esta interpretação, o ministro Paulo Renato Souza afirma: “A autonomia, alicerçada nos ideais de liberdade de pensamento e de crítica, não está necessariamente vinculada ao segundo princípio que a constituição consagrou: a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A autonomia universitária é anterior à criação das universidades de pesquisa e é reconhecida nos países onde a indissociabilidade não é uma norma geral. (...) O problema central reside no fato de que, se universidades de pesquisa são necessárias em qualquer país desenvolvido, seu custo e sua organização não permitem que todo o ensino superior seja organizado sob esta

forma. A indissociabilidade, portanto, implica um outro tipo de organização do sistema de ensino, no qual há poucas universidades e muitos outros tipos de instituições. Não se prevê, nem é considerado desejável, que todas estas outras se transformem em universidades.” (Souza, 1996, p. 9-10)

A nova relação entre o Estado e as instituições federais de ensino superior que emerge da proposta de autonomia atende aos requisitos exigidos pela reforma do Estado brasileiro: desregulamentação, flexibilidade e autonomia gerenciais. Ao mesmo tempo, coloca de forma evidente a questão de um novo paradigma gerencial para as universidades. Assim, a proposta de reforma do aparelho de Estado elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (1995, p.1) afirma: “Museus, como universidades, centros de pesquisa e hospitais são serviços sociais fundamentais. Asseguram aos cidadãos bens inestimáveis: a educação, a saúde, a cultura, o desenvolvimento científico. São instituições tão importantes que precisam do apoio do Estado para bem funcionar. (...) Não há razão, porém, para que sejam incluídas no núcleo burocrático do Estado, como ocorre no Brasil”.

Levando em consideração, dessa forma, que mais cedo ou mais tarde a universidade pública federal brasileira alcançará um novo estatuto de autonomia, tendo então de enfrentar e vencer um enorme desafio, este artigo propõe-se a destacar as principais dificuldades de ordem administrativa que a regula-

mentação da autonomia trará para tais instituições de ensino superior. Neste sentido, em primeiro lugar, busca resgatar os principais pontos da proposta de autonomia, que implicam mudanças na forma de gerir a instituição. Em seguida, tece comentários sobre as dificuldades, para as universidades públicas federais brasileiras, de implementação da autonomia.

2. Principais Pontos da Proposta de Autonomia Universitária

A proposta de autonomia universitária apresentada pelo MEC pode ser dividida, para fins de análise, em cinco partes principais. A primeira parte, mais geral, trata da natureza jurídica e dos princípios e objetivos da universidade. Em seguida, define o que é autonomia, particularizando a autonomia didático - científica, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial. Em terceiro lugar, aborda o credenciamento e a avaliação. Em quarto lugar, apresenta normas complementares exclusivas do Sistema Federal de Ensino Superior e por fim um segmento que especifica as disposições finais e transitórias.

Vamos destacar alguns temas, em cada uma dessas partes do projeto, que nos parecem ser de fundamental importância para um novo modelo de gestão.

Em primeiro lugar, a universidade passa a ser dotada de capacidade de

autonormação e de autogestão, o que significa dizer que poderá decidir livremente sobre o seu destino e fazer as escolhas que julgar mais acertadas, sem prévia autorização do poder público. Esta liberdade fica melhor explicitada nos artigos que disciplinam os diferentes tipos de autonomia.

Assim, no que se refere à autonomia didático-científica, a universidade poderá criar, organizar e extinguir cursos e programas, fixar currículos, estabelecer programas e projetos de pesquisa científica, fixar número de vagas, fixar objetivos pedagógicos e científicos, conferir graus, diplomas e certificados, promover avaliação de seus cursos e programas e estabelecer normas e critérios para seleção dos alunos.

Em relação à autonomia administrativa, a universidade poderá produzir normas próprias para administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais, estabelecer a política geral da instituição, estabelecer o quadro de pessoal. Admitir, promover e demitir pessoal, estabelecer planos de carreira e remuneração, estabelecer normas e exercer o poder disciplinar, estabelecer regulamentos próprios, firmar contratos, acordos e convênios e organizar a distribuição das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Quanto à autonomia de gestão financeiro-patrimonial é assegurada à universidade gerir da forma como achar conveniente os recursos financeiros e materiais à sua disposição, propor e executar o orçamento, remanejar recursos entre ru-

bricas, gerir patrimônio, receber subvenções, doações, heranças e legados e realizar operações de crédito.

O que à primeira vista parece altamente salutar para a instituição universitária federal, que é a autonomia para normatizar as suas atividades, sem subordinação às normas emanadas dos órgãos centrais ou setoriais integrantes da administração pública, e disciplinar a utilização de seus recursos, representa a curto prazo um desafio, dado anos e anos de dependência das determinações do governo central. Repensar e traçar diretrizes, políticas, procedimentos e regras é uma tarefa que exige competência profissional para fazê-lo. É bem verdade que o vínculo com o governo federal não desaparecerá num passe de mágica, o que significa que práticas gerenciais aprendidas continuarão a ser seguidas. Aqui, existem inúmeras questões: qual a política de admissão, promoção e demissão de pessoal? Quais serão as regras para contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações?

Por outro lado, a possibilidade de remanejar recursos entre rubricas coloca a transparência administrativa das ações dos executores na ordem do dia, de modo que ela seja um instrumento de acompanhamento e controle das decisões tomadas. Sem que haja transparência dos atos administrativos, é sempre alta a probabilidade de que, na menor dificuldade em relação a um determinado programa, ao invés da busca de saídas criativas, o caminho mais fácil seja o remanejamento

de recursos. Ao mesmo tempo, sem transparência administrativa a prioridade passa a ser definida em função do que pensa o ocupante do cargo, o que por si só alimenta uma série de outras distorções.

Apesar de as decisões em instituições universitárias serem colegiadas, sabe-se que a participação da maioria dos atores no processo decisório é extremamente fluida e sem muito envolvimento. Como afirma Baldrige et al (1982, p.34-35), ao discutir o pressuposto de participação fluida no processo político de decisão, *"los individuos por lo regular no dedican mucho tiempo a um problema determinado; por consiguiente, las decisiones las toman aquellos que persisten. Esto normalmente significa que grupos pequeños de élites políticas gobiernan las principales decisiones de fondo porque sólo dedican el tiempo necesario al proceso"*.

De outra parte, sem que haja um planejamento das atividades, a definição de prioridades e uma boa base de informações para controlar e avaliar as decisões tomadas, o remanejamento de recursos se fará de forma aleatória. Assim, o benefício da flexibilidade trazido pelo remanejamento de recursos entre rubricas desaparece, pois nada assegura que este não se faça da pior forma possível. O que garante, por exemplo, que uma instituição, ao invés de usar os recursos para promover o ensino e a pesquisa de alta qualidade, não priorize gastos em prédios, às vezes desnecessários para o desenvolvimento destas atividades? Ou que não sejam criados novos cargos, já

que para tanto é apenas necessário que haja dotação orçamentária prévia?

A instituição do credenciamento para alcançar o *status* de universidade e do seu inverso, a possibilidade de descredenciamento, é outro ponto de extrema importância. A prática do credenciamento vem sendo empregada em diversos países, especialmente nos Estados Unidos. Lá o credenciamento pode ser feito por instituições privadas especializadas, inclusive organizadas por regiões. São agências certificadoras para as quais trabalham eventualmente muitos especialistas nas diversas áreas do conhecimento e às quais se filiam as universidades públicas e privadas. Os critérios dessas agências são extremamente rigorosos e pode ocorrer o descredenciamento de universidades.

Segundo a proposta de autonomia, para ser credenciada, uma instituição de ensino superior deverá, entre outras coisas, oferecer cursos regulares em diversas áreas de conhecimento, possuir corpo docente permanente qualificado, ter atividades regulares de pesquisa e extensão com produção científica, humanística e tecnológica, oferecer cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), dispor de infra-estrutura compatível com as necessidades de ensino, pesquisa e extensão, ter planos de carreira e número de alunos sob a responsabilidade de cada docente que não comprometa a qualidade da prática pedagógica.

Outra questão importante é o prazo de cinco anos para a avaliação perió-

dica de universidades. Como afirma Castro (1995, p.170) "o caráter temporário do credenciamento incentiva a manutenção e mesmo melhoria de desempenho, assim como a institucionalização das capacidades de auto-regulação. A própria mecânica do credenciamento desencadeia no interior das instituições um processo de se repensar que, por si só, desperta, areja e muitas vezes transforma a percepção e o comprometimento que os professores, alunos e funcionários têm em relação à sua instituição".

Em relação ao capítulo exclusivo do Sistema Federal de Ensino Superior merecem ser destacados os seguintes pontos:

a) A instituição de regime jurídico próprio e planos de carreira para os servidores, que disporão sobre condições de investidura nos cargos, critérios de desenvolvimento das carreiras, critério de provimento, definição de direitos, deveres e vantagens dos servidores, jornada de trabalho, contratação, por tempo determinado, de pessoal docente e técnico-administrativo e pagamento de *pro labore* decorrente de participação em projetos e programas.

Sobre este ponto, em artigo anterior, notamos que "a liberdade de administrar os recursos humanos docentes da forma que for mais conveniente a cada instituição exige, tanto na hipótese de prevalecer um regime único para as universidades federais, como na hipótese de regimes próprios a cada instituição, um repensar da carreira docente e de sua for-

ma de implementação. É inaceitável uma carreira que não privilegie um princípio básico da vida universitária, que é a premiação pelo mérito. (...) A implementação de uma nova carreira, que tenha como princípio básico o mérito, exige também mudanças no processo de recrutamento, desenvolvimento e avaliação de desempenho." (Araújo & Borges, 1997, p.97)

b) Com relação ao financiamento das instituições federais de ensino superior, a proposta procura assegurar um mínimo de 75% dos recursos aplicados em educação pela União, decorrentes tais recursos da receita de impostos. Como se sabe, a União Federal é obrigada pela Constituição brasileira a aplicar 18% da receita de impostos em educação, após o repasse obrigatório para os estados e municípios, que são responsáveis, de acordo com a lei, pelo financiamento da educação básica.

Aqui é conveniente assinalar que, apesar de estar explicitado na proposta de autonomia que os recursos financeiros serão repassados em forma de duodécimos, o que garantiria às instituições condições para o planejamento das atividades, o fato de que os recursos estão vinculados à arrecadação de impostos da União traz um componente de insegurança e instabilidade muito grande. O dispositivo que estabelece como garantia, para cada instituição federal de ensino superior, de alocação mínima de 95% dos recursos pelo montante total distribuído para cada uma no ano anterior, em valores reais, representa uma tentati-

va de eliminar este problema, mas continua sem dar às instituições as informações e o controle sobre o montante efetivamente arrecadado.

c) A exigência de que a folha de pagamento de pessoal de cada instituição federal de ensino superior deve limitar-se a 85% do seu orçamento global coloca imediatamente a questão de como fazer o ajuste, dado que hoje a maioria das universidades federais compromete entre 90 e 95% dos seus recursos com o pagamento de pessoal;

d) A distribuição de recursos obedecerá, entre outros, aos seguintes indicadores: número de alunos admitidos nos cursos de graduação, número de alunos diplomados nos cursos de graduação, número de alunos admitidos nos cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*, número de certificados de especialização e de títulos de mestre e doutor, percentual do corpo docente com titulação de mestre e doutor, número de leitos e complexidade dos hospitais universitários.

A este respeito, em trabalho anterior, afirmamos: *“O modelo de partição dos recursos orçamentários destinados às instituições federais de ensino superior, instituído pelo Ministério da Educação e atualmente em vigor, a ser adotado também para alocação do orçamento global na proposta de autonomia, ao privilegiar parâmetros com base em indicadores de produtividade e desempenho (eficiência), instituirá sem dúvida uma pressão no sentido da obtenção de resultados e provocará reorientações importantes na vida*

administrativa e acadêmica das instituições. (...) É claro que a institucionalização de indicadores de desempenho não se fará sem resistência. Até porque a distribuição interna de recursos orçamentários, na maioria das instituições universitárias federais, tem privilegiado o critério do índice histórico de participação, que por sua própria natureza cristaliza posições estabelecidas, premiando muitas vezes a ineficiência, e constituindo-se de fato num obstáculo ao crescimento e à mudança” (Araújo & Borges, 1997, p.96).

Igualmente importante é a definição do perfil de distribuição de recursos. Quais os critérios a serem estabelecidos para a divisão do orçamento global? Que recursos devem ser alocados às atividades de ensino, pesquisa e extensão? Quais os critérios que definirão as prioridades? Qual é o quadro ideal de professores e servidores ? Qual o papel a ser desempenhado pelas universidades na relação com o setor empresarial? A prestação de serviços ao setor privado deve ser incrementada?

De toda sorte, como ressalta da discussão anterior, a autonomia universitária permitirá que as universidades redesenhem seu projeto acadêmico, em um cenário livre do emaranhado sufocante de exigências formais e de controles burocráticos centralizados. Sem dúvida a autonomia é imprescindível para que a universidade responda aos desafios dos novos tempos. As mudanças produzidas pela autonomia exigirão a construção de um novo modelo de gestão, onde predomine a transparência e ampliação da

efetividade, maior eficiência e manutenção da eficácia. Isto significa dizer que as decisões acadêmicas e administrativas devem ser tomadas com a preocupação de minimizar o gasto dos recursos para realizar os objetivos pretendidos e que os resultados alcançados sejam adequados às demandas e aspirações do meio ambiente. Mais ainda: que as decisões sejam de conhecimento de toda a comunidade universitária.

3. Dificuldades de Implementação da Autonomia Universitária

A autonomia universitária, ao colocar para as instituições federais brasileiras de ensino superior o desafio de fazer escolhas qualificadas que atendam aos requisitos de transparência, efetividade, eficiência e eficácia, coloca também, e talvez com mais força, as dificuldades que serão encontradas para sua implementação. Especialmente em um contexto marcado por anos e anos de pouca iniciativa gerencial, elevado grau de formalismo e de forte ingerência do governo central nas questões administrativas, acadêmicas e políticas da universidade.

Vejamos algumas dessas dificuldades, sem a pretensão de querer esgotar o assunto.

a) Controles *a posteriori* x controles *a priori*

A proposta de autonomia põe em realce os controles *a posteriori*, ou de resultados, em detrimento dos controles *a priori*, ou de procedimentos. Os mecanismos existentes, os procedimentos administrativos, os esquemas de informação internos atuais não se mostram adequados para fazer face à crescente complexidade administrativa, dado que a lógica que os define se subordina à preocupação formal ou processual, ou seja, enfatiza o cumprimento da norma em detrimento dos resultados. Os controles devem antes de tudo se constituírem em um instrumento gerencial indispensável à garantia da transparência e à perseguição da efetividade, eficácia e eficiência da instituição. Para tanto, demandam o conhecimento e a consideração dos jogos organizacionais prevalecentes e das margens de liberdade dos atores nele atuantes. “Mais do que o próprio planejamento, o exercício das práticas de controle tem um elevado teor político, pelo fato de envolver, direta ou indiretamente, a aferição de desempenhos ou a identificação de problemas associados a pessoas, cargos ou órgãos.” (Procenge, 1985, p.278)

b) Integração do ciclo planejamento - orçamento - finanças - controle

O repasse de recursos para as instituições federais na forma de duodécimos permitirá compatibilizar ações e recursos orçamentários. No entanto, a ausência de uma cultura de planejamento trará enormes dificuldades na articulação necessária entre planejamento- orçamento - finanças - controle dos recursos à dis-

posição da instituição. A falta de definição clara de rumos e metas a atingir compromete a construção de indicadores de desempenho e conseqüentemente de parâmetros de controle. " Não há uma visão compartilhada da universidade. Os objetivos e ações de cada unidade, em vez de representarem uma visão unificada da organização, refletem visões fragmentadas de diversos grupos, dificultando sobremaneira o processo de planejamento. A visão fragmentada acaba resultando em acordos necessariamente incrementais, limitados a determinados aspectos da problemática, dificultando ou mesmo invalidando a discussão de metas e estratégias da organização". (Araújo, 1996, p.81).

c) Distribuição e alocação de recursos

Atualmente, o Ministério da Educação distribui os recursos sob a rubrica de Outros Custeios e Capital (OCC) para as instituições federais de ensino superior através de critérios técnicos baseados em variáveis e indicadores que medem necessidades e desempenho, premiando qualidade, produtividade e eficiência. Os critérios contemplam, entre outros, os seguintes indicadores: número de alunos admitidos nos cursos de graduação, número de alunos diplomados nos cursos de graduação reconhecidos e avaliados, número de alunos admitidos nos cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, número de certificados de especialização e de títulos de mestre e doutor, percentual do corpo docente com titulação de mestre e doutor, área construída com finalidade acadêmica, área do *Campus* ou

Campi, número de leitos e complexidade dos hospitais universitários, avaliação dos cursos, número de alunos do ensino básico e técnicos admitidos e número de alunos concludentes no ensino básico técnico.

Este modelo de partição dos recursos do Ministério da Educação para as instituições federais de ensino superior foi instituído pela Portaria Ministerial n. 1285, de 30.08.1994. Com a autonomia, a expectativa é de que a distribuição de recursos continue privilegiando os indicadores acima citados, obedecendo no entanto às diretrizes de repasse de recursos na forma de orçamento global das instituições e alocação de no mínimo 15% para as despesas constantes da rubrica de Outros Custeios e Capital (OCC).

Por outro lado, para que haja uma racionalidade distributiva interna, em nível de cada instituição universitária, é necessário que se estabeleçam critérios semelhantes para a alocação de recursos orçamentários às suas unidades acadêmicas. Isto significa dizer que será necessário institucionalizar um conjunto de indicadores internos para avaliar desempenho. Uma das maiores dificuldades será a discussão que se travará internamente para a escolha de quais os indicadores que serão utilizados para medir desempenho. Dada a extrema diferenciação das unidades acadêmicas nas instituições universitárias, é sempre problemático assumir um determinado padrão de desempenho construído a partir de parâmetros eleitos como universais, os

quais, supõe-se, abarcariam a diversidade das suas áreas de atuação.

Ao refletir sobre questão semelhante - a utilização de um modelo de distribuição de recursos entre as instituições federais de ensino superior, o Reitor da Universidade Federal da Bahia, Serpa(1995, p.5) assim se posiciona: *"Quero refletir sobre a lógica da semelhança, da uniformidade, que se traduz nos indicadores de qualidade que são utilizados para avaliar o desempenho de universidades que têm histórias e vivências extremamente plurais.*

A lógica da semelhança e da uniformidade referencia todas as instituições superiores de ensino a um modelo único - modelo esse, como não podia deixar de ser, construído a partir do desempenho concreto e local de algumas universidades, implantadas em áreas que têm suas peculiaridades econômicas, sociais e culturais, áreas que se desenvolveram por um processo singular de industrialização, cujas demandas científicas tecnológicas são também peculiares.

Esse padrão de qualidade, é preciso que entendamos, tem origem local, e, quando é universalizado para todas as universidades brasileiras, se torna uma abstração inconcretizável. Este é o peso da exigência de qualidade, tal como hoje se faz.

O nosso problema primordial, portanto, não está em combater a quantificação da qualidade. Por mais paradoxal que possa parecer à primeira vista, o nosso problema mais urgente é a

qualificação da qualidade. (...) Para qualificar a qualidade é necessário vivenciar a diferença, e a partir da diferença construir os parâmetros de avaliação de desempenho que se vai utilizar."

d) Criação de suportes logísticos (banco de dados, tratamento, análise e disseminação de informações sobre os ambientes interno e externo)

A autonomia, ao colocar para as instituições universitárias federais, a necessidade de trabalhar com um conjunto de indicadores de desempenho, impõe de imediato a exigência, para tais instituições, da existência de uma massa de informações acadêmicas e administrativas para produzir os indicadores, na velocidade e quantidade necessárias para a tomada de decisões. Sem um bom sistema de informações não é possível montar cenários estratégicos e estabelecer as mudanças e adaptações necessárias à consecução da orientação estratégica. Os sistemas de informações existentes, via de regra, não são capazes de retratar os fatos que se passam no interior da instituição, nem permitem uma análise crítica sobre os dados.

e) Escolhas que integrem as perspectivas de seus quadros administrativos e acadêmicos

Um dos maiores conflitos em uma instituição universitária é o conflito entre os valores acadêmicos e administrativos. A idéia de controle presente no processo administrativo se conflita fortemente com a idéia de autonomia e liberdade acadê-

mica. Este conflito impede, por exemplo, que se consolide a prática do controle, mesmo quando este é essencial para o funcionamento da instituição. A este respeito, Baldrige et al (1982, p.27) destaca: *"existen fuertes tendencias entre los valores profesionales y las expectativas burocráticas en una organización; éstas pueden intensificar el conflicto entre los empleados profesionales y los gerentes de las organizaciones. Y los profesionales demandan que sus iguales valóren su trabajo; consideran que sólo sus colegas pueden juzgar su comportamiento, y rechazan las evaluaciones de los gerentes que no son colegas suyos, aun cuando aquellos gerentes sean técnicamente "superiores" en la jerarquía."*

f) Institucionalização da avaliação.

Institucionalizar a prática da avaliação em toda a instituição, de modo que esta, longe de ser vista como algo controlador e que deve ser rejeitado, seja vista como uma ferramenta indispensável ao planejamento e redefinição de novos rumos, para as atividades desenvolvidas, é um outro grande desafio para a universidade federal brasileira. Criar uma cultura de avaliação não é algo que se faça em um passe de mágica. Exige conscientização dos atores organizacionais de que a avaliação é algo importante para a formulação de políticas e envolvimento direto dos atores organizacionais. Aceitar a avaliação é aceitar a possibilidade de mudanças, que nem sempre atendem aos interesses constituídos. Daí porque a tarefa de institucionalizar no âmbito da universida-

de a avaliação como algo que deve fazer parte do cotidiano acadêmico e administrativo é difícil.

A avaliação deve ser vista como um processo que leve a instituição a tomar consciência dos avanços, das potencialidades e deficiências institucionais. Em consequência: a proposição de alternativas e mecanismos de correção, a definição de objetivos que inclua a definição de áreas de conhecimento a serem desenvolvidas, as prioridades de qualificação local, a definição de políticas para a melhoria da qualidade do ensino.

A cultura predominante, que protege ou evita expor o desempenho das unidades acadêmicas a avaliações mais rigorosas, necessita ser rapidamente superada. Até agora, o modelo é pouco exigente quanto à efetividade e eficiência das unidades. Além disso, problemas importantes se colocam: Que dimensões do ensino, pesquisa e administração serão avaliadas? Qual a ênfase que será dada ao desenvolvimento das atividades curriculares? Como serão avaliados os processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares? Quais os indicadores a serem utilizados no processo de avaliação? Que metodologia será utilizada para a construção dos indicadores? Qual a base de dados? Quais as variáveis relativas ao ensino superior que merecem ser incluídas? Quem serão os atores da avaliação? Qual a periodicidade? Quais os objetivos da avaliação? Acompanhar e controlar apenas? Definir

orçamento? Avaliação interna ? Avaliação externa?

g) Revisão da tomada de decisão com base no incrementalismo

Criar uma nova mentalidade no processo decisório, de modo a aprender a questionar o estabelecido e em função da avaliação traçar novos rumos. A instituição universitária tem uma prática de tomada de decisão que se apóia fundamentalmente no que já existe, o que significa que é profundamente conservadora, pois cristaliza via de regra situações que não resistiriam a uma análise mais rigorosa. Assim, continuam sendo alocados recursos para atividades que não fazem mais sentido, cursos continuam existindo quando não há a menor condição de funcionamento, as práticas gerenciais resistem à mudança, etc. Ou seja, não se questiona a fundo o que a instituição vem fazendo, adotando-se a estratégia do *status quo*, e nem se consideram as possibilidades de expansão, contração e/ou abandono de algumas atividades. Como afirma Motta (1982, p.148), *"a ponte com o futuro tende a ser estabelecida por meio de modificações incrementais do status quo, como simples variações de passado, principalmente em incrementos numéricos aos programas já existentes"*. Repensar o processo decisório de modo a encará-lo como o cerne da ação administrativa implica assumir em sua plenitude a possibilidade de fazer escolhas. Escolhas que poderão em tese redefinir o rumo da instituição.

Superar a postura de acomodação é, pois, um forte desafio colocado pela autonomia.

h) Processo decisório

Pelo fato da instituição universitária ser extremamente descentralizada e fragmentada, a decisão jamais é tomada por uma só pessoa. Existe uma extensa rede de colegiados e comissões que, sem entrar no mérito de seu caráter democrático, impede que o processo de decisão ocorra com a agilidade às vezes exigida em determinadas situações. Articular com agilidade suficiente a extensa rede de colegiados e comissões existentes na instituição é, pois, uma dificuldade que se coloca diante da necessidade de rapidez no processo decisório. Ao mesmo tempo, é necessário romper a morosidade no processamento das informações, causada por excesso de burocracia. O processamento rápido das informações é fundamental para que a instituição possa responder com agilidade às diferentes demandas.

i) Um novo modelo de gestão de recursos humanos

Como a folha de pessoal compromete hoje mais de 90% dos recursos das instituições federais brasileiras de ensino superior, a gestão dos seus recursos humanos assume grande peso. Assim, atenção especial deve ser dada ao planejamento, recrutamento, seleção, contratação, desenvolvimento e manutenção do seu corpo docente e técnico-administrativo. Estas funções deverão estar

fortemente articuladas a um projeto acadêmico, de modo que se possa dispor de um corpo funcional equilibrado, capaz de responder às necessidades da instituição durante vários anos. Assim, algumas questões deverão ser enfrentadas: Qual o perfil dos recursos humanos disponíveis? Este perfil atende às necessidades da instituição? O que é possível fazer para modificar este perfil? Qual o tempo adequado para produzir as mudanças necessárias? Quais os parâmetros para recompor o quadro permanente de pessoal?

A autonomia cria uma oportunidade ímpar para estabelecer novos parâmetros de gestão dos recursos humanos. Importa ressaltar no entanto que a mudança da situação atual, em que predominam carreiras desvinculadas do mérito, remunerações dissociadas do desempenho, avaliações de desempenho voltadas apenas para a progressão funcional, distribuição de pessoal sem uma base de dados validada, exigirá muitas negociações e embates entre os diferentes atores organizacionais, para romper completamente com o *status quo*.

j) Rígido controle de gastos.

A transferência de um volume de recursos finitos do poder público para as instituições e a possibilidade de que estes recursos possam ser geridos autonomamente exige a correta identificação das necessidades e desperdícios da instituição, para que os recursos sejam aplicados conforme critérios claros de eficiência alocativa. O foco de

análise e justificativa do gasto passará a ser aquele da gestão financeira, e não mais aquele da gestão orçamentária, como é atualmente. Assim, orçamentos, previsões financeiras, administração do caixa, administração do crédito, análise de investimentos e captação de fundos passarão a influenciar as decisões na instituição, com muito mais intensidade. Isto significa dizer que os recursos deverão ser alocados às atividades com base em um planejamento rigoroso, no momento certo e ao menor custo, de modo a assegurar a sobrevivência da instituição a longo prazo. O rigor na utilização de recursos deve estar atrelado a um projeto acadêmico e a um conjunto de indicadores de desempenho. Em outras palavras, as instituições devem fazer um esforço no sentido de buscar eficiência interna na utilização de seus recursos.

Como se verifica, são diversas as dificuldades que as instituições públicas federais de ensino superior devem enfrentar com a regulamentação da autonomia. Elas exigem uma nova agenda de discussões e decisões e, assim sendo, implicam novas racionalidades, que somente poderão ser construídas num intenso processo de negociação entre os diferentes atores organizacionais no interior dessas instituições. Somente o enfrentamento resolutivo das dificuldades postas pela autonomia poderá, afinal, fazer com que esta se constitua de fato num instrumento valioso de desenvolvimento institucional das universidades públicas federais brasileiras.

ABSTRACT

The theme on the autonomy of the Federal Institutions of Tertiary Education has extremely priority in the Brazil's State reform agenda. A proposal of autonomy is already being discussed in the Brazilian National Congress, having as main parameters the regulation of the didactics-scientific autonomy, of the managerial autonomy and of the financial and assets management. The article examines the major aspects of this proposal which imply changes in the way Federal Instititutions of Tertiary Educations are run and highlights some difficulties for the autonomy implementation.

In relation to changes in the management way, the article highlights the "norm self-regulation" and self-management to rule the didactics activities and generate own norms to manage human, material and assets resources; the periodical appraisal of the activities; and the possibility of losing the university status.

On the autonomy implementation difficulties, the article discusses – among others – the non-suitability of present managerial procedures and of informal internal schemes to face the increasing managerial complexity; the non-existence of a set of internal indicators to appraise performance which contemplates the extreme differentiation of academic units; the institutionalization of the appraisal practice so as to be regarded as a mandatory tool to planning; the creation of a new mentality in the decision making process which promotes learning by questioning the already established and – in accordance to the appraisal – establishes new ways; the articulation of the vast net of collegiate groups and comissions present in the institutions, and the change in the focus of analysis and spending justification which will cease to be the one of the budgetary management in order to be the one of the financial management.

Keywords: *Autonomy, State reform, federal institutions, management difficulties, implementation proposal of autonomy.*

RESUMEN

El tema de la autonomía de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior tiene absoluta prioridad en la agenda de reforma del Estado en Brasil. Una propuesta de autonomía ya está tramitándose en el Congreso Nacional, teniendo como ejes principales la reglamentación de la autonomía didáctico-científica, la autonomía administrativa y la autonomía de gestión financiera y patrimonial. El artículo examina los puntos principales de dicha propuesta que generarán cambios en la forma de gestionar las Instituciones Federales de Enseñanza Superior y destaca algunas de las dificultades a superar en la implantación de la autonomía.

Con relación a los cambios en la forma de gestión, el artículo destaca la capacidad de autonormalización y de autogestión para reglamentar las actividades didácticas así como de producir normas propias para administrar los recursos humanos, materiales y patrimoniales, la evaluación periódica de las actividades y la posibilidad de perder el status de universidad.

En cuanto a las dificultades de implantación de la autonomía, el artículo discute, entre otras, la inadecuación de los procedimientos administrativos actuales y de los esquemas internos de información para hacer frente a la creciente complejidad administrativa; la inexistencia de un conjunto de indicadores internos para evaluar el funcionamiento, que tenga en cuenta las enormes diferencias entre unidades académicas; la institucionalización de las prácticas de evaluación, de modo que sean vistas como una herramienta indispensable para la planificación; la creación de una nueva mentalidad en el proceso de toma de decisiones, de forma que se aprenda a cuestionar lo establecido y, en función de la evaluación, trazar nuevos caminos; la articulación de la extensa red de consejos y comisiones presentes en la institución y el cambio en el foco de análisis y justificación del gasto, que dejará de ser de la gestión presupuestaria para pasar a ser de la gestión financiera.

Palabras-clave: *Autonomía, reforma del Estado, instituciones públicas federales, dificultades administrativas, implementación de la propuesta de autonomía*

Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, M.A.D. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.30, n.4, p.74-86, jul./ago. 1996.
- ARAÚJO, M.A.D., BORGES, D.F. Autonomia universitária: implicações gerenciais para as instituições federais de ensino superior. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18, 1997, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. 3v. V.1, p.87-105.
- BALDRIDGE, J.V. et al. Estructuración de políticas y liderazgo efectivo en la Educación superior. México: Noema, 1982.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995. 83p. (Documentos da Presidência da República)
- CASTRO, M.H.M. Avaliação institucional para a autogestão: uma proposta. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v.3, n.7, p.157-72, abr./jul. 1995.
- MOTTA, P.R. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. In: VASCONCELOS FILHO, P., FERNANDES, M.A.C., DIAS, J.M. A.M. (Org.) *Planejamento empresarial: teoria e prática: textos selecionados*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1982. xix, 205p.
- PROCENGE Consultores. *Planejamento de organizações num enfoque participativo: uma experiência de doze anos*. Recife, 1985. 505p.
- SERPA, L.F.P. *Funções da universidade: situação e prioridades*. Caracas (Venezuela), 1995. Mimeografado.
- SOUZA, P.R. Por uma universidade. In: SEMINÁRIO SOBRE ENSINO SUPERIOR. Brasília, DF, 1996. 12p. Mimeografado.