

Universidades Federais: Regras do Jogo, Declínio e Opções

Alberto de Mello e Souza
Aluizio Antônio de Barros

RESUMO

O artigo aborda a situação atual das universidades federais, descrevendo as regras que restringem o seu desempenho e discutindo as mudanças contextuais tanto das fontes de financiamento quanto da dinâmica das universidades particulares, que diminuem as vantagens comparativas existentes das universidades federais e apontam para seu declínio inexorável, se não houver mudanças. A questão da autonomia é discutida e vista conjuntamente com o padrão de financiamento. Uma forte dependência dos recursos governamentais está associada a controles burocráticos que pouco têm a ver com o âmago da questão, qual seja, a busca incessante do prestígio acadêmico. Discutem-se regras para o exercício da autonomia que favoreçam melhores resultados das universidades federais e que estes sejam socialmente mais relevantes.

Palavras-chave: *Universidades Federais – Crise fiscal – Gestão financeira – Serviços não-educacionais – Modelo de decisão – Gestão acadêmica – Autonomia universitária – Vantagem comparativa.*

**Alberto de Mello
e Souza**

*Doutor em Economia,
Universidade de Michigan,
EUA*

*Professor Adjunto da
Universidade Federal do
Rio de Janeiro*

**Aluizio Antônio de
Barros**

*Doutor em Economia,
Universidade Federal do
Rio de Janeiro*

*Professor Adjunto da
Universidade Federal do
Rio de Janeiro*

1. Introdução

Este trabalho trata de questões que estão afetando, de forma crescente, a capacidade de resposta das universidades federais às novas demandas da sociedade e ao desafio das instituições particulares. Dificilmente poderá ser contestada a necessidade de substituição do modelo autárquico que, nestes últimos trinta anos, definiu as relações entre o MEC e as universidades federais e o espaço interno para a gestão destas. Busca-se ampliar a autonomia, ainda que, a partir deste ponto, multipliquem-se as soluções na medida em que

o consenso diminui. Entendemos que a autonomia deva estar ligada a uma preocupação com os resultados e a uma redução dos controles burocráticos, bem como a um ajuste nas regras que atrofiam os estímulos e responsabilidades dos docentes.

Na segunda seção, são discutidas as mudanças recentes no padrão de financiamento das universidades federais, incapaz de propiciar os recursos para manter a qualidade acadêmica. A terceira seção aborda um assunto pouco ventilado, o da prestação de serviços não-educacionais, com repercussões negativas sobre as relações entre a universidade e a sociedade e sobre os alunos pobres. A quarta seção discute mudanças no modelo de gestão preconizadas para atender a uma maior autonomia em suas três dimensões: pedagógico-científica, administrativa e financeira. Finalmente, as conclusões realçam os principais pontos discutidos.

2. Inflação e Estabilização: Os Efeitos Assimétricos sobre os Gastos Educaçãois

O período compreendido entre o início da década de 80 e a implantação do Plano Real em 1994 foi caracterizado por taxas de crescimento econômico muito baixas e por um processo inflacionário que sobreviveu a cinco choques heterodoxos e provocou uma desarticulação dos gastos sociais dos governos. Na esfera da educação, os efeitos foram assimétricos, penalizando o ensino fundamental e favorecendo os gastos com a universidade pública

federal. Após a estabilidade monetária, a situação se reverteu em favor do ensino fundamental. É importante entender as causas desta reversão que, no plano das universidades federais, ajudou a determinar uma perda acentuada nas vantagens comparativas que detinham face às universidades particulares.

As despesas da União com o ensino superior cresceram na década de 80 a uma taxa real anual de 7,0%, pouco inferior à registrada na década anterior (7,5%) (Castro, 1996). Desta forma, houve, a cada década, uma duplicação dos recursos destinados pelo governo federal a esse nível de ensino os quais, preponderantemente, foram destinados às universidades federais. Estes recursos financiaram, sobretudo, a adoção ampla dos regimes de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva, a titulação dos professores, o surgimento de numerosos programas de pós-graduação e a construção de campi universitários.

Boa parte do prestígio das universidades públicas decorreu destes investimentos. Entre 1971 e 1990, o número de docentes nas instituições públicas mais que dobrou, passando de 34,7 mil para 79,9 mil (tabela 1). Apenas nas universidades federais, o número de docentes passou de 23,0 mil para 47,0 mil no mesmo período. Já quanto às matrículas nas universidades federais, houve um crescimento entre 1973 e 1980 de 184 mil para 305 mil; na década de 80, o crescimento inicial foi contrabalançado pelo declínio posterior. Portanto, todo o crescimento dos gastos na década de 80 só pode ser justificado pela expansão da pós-graduação e das pesqui-

Tabela 1
Despesas da União com o Ensino Superior, Nº de Docentes e Matrículas nas Instituições Federais, 1970-94

Crescimento da despesa, 1970-79 (%)	7,5
Crescimento da despesa, 1980-89 (%)	7,0
Nº docentes nas univers. federais, 1971 (mil)	23
Nº docentes nas univers. federais, 1990 (mil)	47
Matrículas nas univers. federais, 1973 (mil)	184
Matrículas nas univers. federais, 1980 (mil)	305
Matrículas nas instit. federais, 1980 (mil)	316
Matrículas nas instit. federais, 1989 (mil)	315
Matrículas no mestrado e doutorado, 1981	18331
nas instituições federais, 1994	30239

Fonte: MEC/INEP e Castro (1996)

sas, já que a relação aluno/docente caiu de 8,3 em 1976 para 6,3 em 1990.

Quanto às despesas com o ensino fundamental, deve-se reconhecer que a capacidade de financiamento de estados e municípios é bem menor que a da União. Isto porque têm limitações mais severas para recorrer ao endividamento e não dispõem do imposto inflacionário, resultante da emissão de moeda pela União combinada a um processo inflacionário, que resulta na perda do seu poder aquisitivo. Como o monopólio da emissão de moeda pertence à União, esta usufrui do imposto inflacionário, que representou uma fonte de financiamento expressiva: 16 bilhões de dólares ao ano antes do Plano Real (Cysne, 1997,

p.41; Cysne, 1994; Dall'Acqua, 1989).

Ao contrário dos estados e municípios, que dependiam principalmente da receita tributária para financiarem seus gastos (os estados também recorriam aos bancos estaduais), a União apresentava *déficits* expressivos, financiados pelos títulos públicos federais, responsáveis pela ciranda financeira, e pela emissão de moeda. É verdade que mudanças na repartição dos impostos em 1983 (Emenda Passos Porto) e na Constituição de 1988 favoreceram Estados e, principalmente, municípios. (Ser-ra & Afonso 1999, p.6)¹

Os gastos da União com o ensino fundamental também cresceram a taxas ele-

¹ A fração dos dois principais impostos federais (IR e IPI) transferida aos fundos de participação dos estados e dos municípios aumentou de 18 para 44% entre 1980 e 1990.

vadas. Entretanto, refletiam predominantemente a arrecadação da quota federal do salário-educação, que inclusive se beneficiou de um aumento da alíquota em 1975. Além destes recursos vinculados, o ensino fundamental era pouco aquinhado com recursos ordinários do Tesouro. Na década de 80, a execução orçamentária dos convênios com os estados sofria atrasos sistemáticos, o que corroía o valor real dos recursos e prejudicava as atividades programadas. Programas executados pelo MEC, como o da merenda escolar e o do livro didático, sofriam cortes e atrasos, com repercussões deletérias sobre a aprendizagem escolar.

Os repasses para os municípios, que deveriam representar pelo menos 25% da quota federal do salário educação, eram afetados por problemas semelhantes, além da influência do clientelismo na escolha dos municípios beneficiados. Desta forma, esforços para melhorar as transferências educacionais, como a instituição do convênio único, eram prejudicados pela execução orçamentária, exercida num quadro de patamares crescentes da inflação e de experiências frustradas de estabilização.

Não há dúvidas de que os problemas de estados e municípios foram aumentados pelo empreguismo, que vicejou a partir de 1982. Também, a criação de centenas de municípios acarretou um aumento nos gastos com os poderes legislativo e executivo, dificultando melhorias na gestão educacional. Entre 1984 e 1997, foram criados 1405 novos municípios no país, sendo que metade com menos de cinco mil habitantes.

Gomes e Mac Dowell (1999) identificaram municípios com gasto *per capita* com o legislativo muito superior aos gastos sociais com saúde ou educação. O fato de muitos destes municípios terem exigua receita própria e, portanto, reduzida viabilidade econômica, prejudica a municipalização do ensino fundamental.

Os gastos educacionais dos estados eram, fundamentalmente, com o pagamento dos professores e menos com o seu treinamento e com a construção e/ou manutenção de escolas. Para estas duas atividades, dependiam também de ajuda do MEC. Às vezes, realizavam gastos suplementares com a merenda escolar; quase nunca com o livro didático. Os municípios apresentam padrão de gastos educacionais semelhante ao dos estados, destinando poucos recursos à qualificação docente e gastando quase toda a verba com remuneração de pessoal.

Os gastos com a construção de escolas e o treinamento de professores, tanto nos estados quanto nos municípios, eram facilmente adiados, reduzidos ou cancelados, pois raramente representavam obrigações contratuais. Pelo contrário, o contrato freqüentemente dependia do empenho da verba, ou seja, de sua disponibilidade. Já as despesas com pessoal, recorrentes e previsíveis, tinham limites para serem adiadas ou reduzidas. As regras do reajuste, ditadas pela política salarial em vigor, impediam perdas inflacionárias muito rápidas. Entretanto, como a folha de pagamento dos professores representava metade das despesas com pessoal dos Estados, ela passou a ser o alvo de medidas de contenção orçamentária, como atra-

tos nos pagamentos e reajustes insuficientes para recompor o salário real.

As perdas salariais, fruto das regras imperfeitas de indexação salarial e da introdução de choques heterodoxos, alcançaram $\frac{3}{4}$ do salário real de professores das redes de ensino estadual, vigente em 1980. Portanto, boa parte do ajuste fiscal dos estados se deu através da compressão salarial dos professores. As greves prolongadas dos professores, que freqüentemente excediam a dois meses e acarretavam o descumprimento do calendário escolar, não obtinham êxito na mesa de negociações. Debalde o ritual de protesto, os ganhos auferidos eram rapidamente triturados na moenda da inflação. De fato, o ônus maior das greves recaía sobre os alunos, penalizados pelas aulas perdidas e pela desmotivação de professores.

O quadro nas universidades federais foi outro. Era difícil falar em perdas salariais duradouras dos docentes na década de 80; as greves, ao paralisarem praticamente todas as instituições federais e criarem mecanismos de pressão em Brasília, foram mais bem sucedidas do que as greves dos professores estaduais. A isonomia salarial funcionava como um mecanismo que evitava perdas salariais localizadas e estimulava a sincronização dos movimentos sindicais e as manifestações corporativas.

A situação se inverte após o Plano Real. Os salários dos professores do ensino fundamental são beneficiados por uma recuperação paulatina, seja por medidas dos próprios estados e municípios, seja, mais recentemente, através do FUNDEF (Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério), implantado em 1998. Os aumentos salariais decorrem do reconhecimento de que não há outra maneira de estancar os abandonos provocados por uma carreira pouco atraente.

Outros fatores que contribuem para aumentar a disponibilidade de insumos no ensino fundamental são a duplicação da oferta de livros didáticos e a eliminação das perdas inflacionárias, que antes ocorriam nas transferências educacionais. Enquanto isso, os docentes universitários federais convivem há alguns anos com salários nominais constantes e sem perspectivas de aumento, o que contrasta com os ganhos salariais em muitas universidades particulares. Conforme veremos adiante (tabela 2), as despesas do conjunto das 39 universidades federais diminuíram e, no início de 1998, somam-se cortes significativos nas agências governamentais de fomento, como o CNPq e a CAPES.

Razões de ordem financeira, mais uma vez, explicam estas mudanças. Primeiro, com elevadas taxas de inflação era considerável a capacidade de o governo federal se financiar através do imposto inflacionário. Já a estabilização impede os ajustes orçamentários através da corrosão inflacionária das verbas e da arrecadação do imposto inflacionário.

Segundo, a Constituição de 1988 tornou mais rígido o orçamento federal, dificultando cortes e realocações. Daí as dificuldades para manter os gastos com outros custeios e capital (OCC), que se constituem na rubrica mais flexível para

cortar despesas. O crescimento da receita não é suficiente para reduzir o déficit porque muitas despesas têm um crescimento vegetativo (decorrente, por exemplo, de promoções e aposentadorias) e as obrigações com o financiamento do déficit público (despesas com juros e amortizações) têm um peso considerável e crescente. Como a carga tributária já é elevada (30% do PIB), fica difícil aumentar os impostos (Versano et al, 1998, p.38)

Terceiro, as crises do balanço de pagamentos no período de 1997 a 1999 e, mais recentemente, de 2001, levaram o governo federal a programar profundos cortes no orçamento público. O programa de ajuste fiscal, formulado em 1997 para enfrentar as turbulências causadas pela crise asiática, chegou a contemplar uma redução nas bolsas da CAPES e do CNPq a pesquisadores e alunos de mestrado e doutorado.

As despesas não-financeiras do governo federal podem ser divididas em quatro grupos: pessoal e encargos; benefícios previdenciários; transferências constitucionais a estados e municípios; e outras despesas correntes e de capital (OCC). À exceção destas últimas, que representavam 21% do total das despesas em 1998, todas as demais apresentam rigidez legal à redução. Conseqüentemente, qualquer esforço de ajuste fiscal concentra-se, principalmente, no grupo das OCC.

Corbucci (2000) fez cuidadoso levantamento dos gastos do MEC com as universidades federais, revelando um aumento nominal de 7,7% no período de 1995 a 1998,

causado pela expansão dos pagamentos de aposentadorias e pensões e de sentenças judiciais. Considerando a taxa de inflação registrada no período (24,6% registrada pelo IGP-DI), o gasto total caiu, em termos reais 13,6%. Excluindo estes pagamentos, o gasto total sofreu corte nominal de 1,4% (tabela2) e redução real de 20,9%.

Uma outra razão para o desprestígio do ensino superior na esfera federal está ligada à prioridade política atribuída pelo MEC ao ensino fundamental e à força das obrigações legais com este nível de ensino. Nas disposições transitórias da Constituição de 1988, havia o compromisso de o governo federal destinar ao ensino fundamental, durante dez anos, pelo menos 50% de seus gastos educacionais. Recentemente, este percentual foi reduzido para 30%, tornando-o mais factível de ser atingido. A política de reduzir as desigualdades estaduais do custo-aluno do ensino fundamental, tal como prescrita pelo FUNDEF, requer uma ampliação dos gastos do MEC.

Mesmo sem esta preocupação com o ensino fundamental, o problema do financiamento do ensino superior persistiria, pois é inviável expandir as matrículas nas universidades federais apenas com recursos orçamentários. Isto porque não é possível um crescimento destes recursos compatível com as necessidades. Estas necessidades decorrem dos custos crescentes do ensino superior, agravados no caso das federais pelo peso dos aposentados, que já supera a metade dos gastos com pessoal, e por uma estrutura dispendiosa, organizada para sustentar uma universidade de pesquisa.

Tabela 2
Gastos nas Universidades Federais, 1995-98 (em R\$ milhões).

GASTOS	1995	1998	Crescimento %
Pessoal	4371	4950	13
Pessoal ativo (1)	3195	3380	5,8
Operacional com pessoal (2) (em % do gasto oper. Total)	2964 (79,8)	3070 (77,7)	3,6
Inativos e pensionistas (em % do gasto oper. pessoal)	1176 36,8	1570 51,1	33,5
Inativos, pensionistas e sentenças judiciais	1407	1880	33,6
Capital (3) (em % do gasto operacional)	173,0 (4,6)	31,3 (1,1)	-81,9
Outras despesas correntes (4) (em % do gasto operacional)	383,9 (14,7)	527,3 (20,2)	37,3
Total (5)	5415	5833	7,7
Total, excluindo inativos, pensionistas e sentenças judiciais	4008	3953	-1,4

Fonte: Corbucci (2000)

- (1) Excluem-se as despesas com aposentados e pensionistas
- (2) Excluem-se as despesas com aposentados, pensionistas e sentenças judiciais trabalhistas
- (3) Excluem-se despesas realizadas na função saúde (operacionalização do SUS)
- (4) São dispêndios com materiais de consumo e serviços necessários ao funcionamento da universidade
- (5) Inclui o pagamento de aposentadorias, pensões e sentenças judiciais trabalhistas e manutenção de hospitais universitários. Não estão incluídos os valores de bolsas de estudo para pós-graduação

Para exemplificar, vamos supor uma meta de dobrar em dez anos o número de matrículas na graduação das instituições federais (eram 442 mil em 1999), a um custo operacional por aluno de R\$10500, que foi o valor médio anual das 39 universidades federais no período de 1995-98. O orçamento do MEC teria de aumentar de R\$ 4,64 bilhões sobre os R\$5,8 bilhões que foram gastos

em 1998. Isto requer um crescimento médio anual de 6% dos recursos do MEC destinados ao ensino superior nos próximos dez anos, o que carece de viabilidade face às previsões de arrecadação tributária e à necessidade de expandir os gastos sociais.

Outro aspecto do problema é a erosão nas vantagens comparativas entre as

universidades federais e as particulares. Na última coluna da tabela 3, podemos constatar o declínio relativo das federais no período 1994/99, comparado ao desempenho das universidades particulares. As últimas linhas mostram que a proporção das matrículas nas universidades federais caiu de 21,9 para 18,6%, enquanto que igual proporção para as particulares aumentou de 58,4 para 65%. Por muito tempo, o prestígio das universidades federais atraía os melhores alunos. Hoje, as paralisações dos funcionários e docentes, os salários poucos atrativos e a falta de recursos para a manutenção dos serviços provocam um desgaste nas condições de ensino e na realização de pesquisas. Por outro lado, a clientela das instituições particulares deixa de ser predominantemente os excedentes dos vestibulares das públicas com o aumento vertiginoso das matrículas no ensino superior, fruto da rápida expansão do ensino médio.

A expansão da matrícula nas instituições privadas está associada ao aumento da renda familiar, especialmente da classe média, disposta a pagar mensalidades em cursos de baixo custo e, mesmo, em cursos como medicina. A resposta das instituições particulares face a esta demanda, provocada pelo valor do diploma, é muito rápida. Dada a flexibilidade de gestão, dispõem-se a oferecer cursos de graduação mais caros e, algumas poucas, a investir na pós-graduação e nas pesquisas. O fenômeno que ocorreu com as universidades públicas na década de 70 agora se repete em muitas instituições particulares, que procuram reter seus professores com salá-

rios competitivos e regime de trabalho estimulante.

Muitas instituições privadas rivalizam em qualidade com universidades federais de grande prestígio. A tabela 4 mostra um equilíbrio entre estes dois grupos de instituições no número total de cursos de melhor desempenho no Provão, embora em apenas quatro das treze áreas analisadas haja presença maior de instituições privadas entre as melhores. Castro (2001) reporta tabulações especiais do INEP que demonstram diferenças "quase sempre pequenas e insignificantes" entre os escores médios dos alunos das instituições privadas e das públicas no Provão. "No caso em que as diferenças não são pequenas", acrescenta, "há superioridade das públicas tão freqüentemente quanto das privadas" (*ibid.*, p. 119).

A situação dramática das universidades federais resulta de um impasse, tanto interno, como em suas relações com o MEC, na redefinição de suas fontes de captação de recursos e do modelo de gestão. Podemos caracterizar este modelo como autárquico, devido à sua grande dependência de recursos do orçamento público e, por conseqüência, um isolamento excessivo do setor produtivo e da sociedade em geral. No modelo autárquico, o custeio do pessoal e das verbas de OCC provém de recursos definidos no orçamento do MEC, complementado com os recursos públicos das agências de fomento para o financiamento das bolsas de estudos e da pesquisa no âmbito da pós-graduação. Constata-se que este modelo está superado. A questão é o que o substituirá.

Tabela 3
Estatísticas das Instituições Federais e Privadas de
Ensino Superior no Brasil, 1994/99

Estadísticas	1994	1999	Variação %
Matrículas graduação	1.661.034	2377.715	43,1
Federais	363.543	442.835	21,8
Privadas	970.584	1.544.622	59,1
Inscritos vestibular	2.237.023	3.354.790	50,0
Federais	682.977	956.259	40,0
Privadas	944.654	1.548.543	63,9
Vaga vestibular	574.135	904.634	57,6
Federais	85.017	99.973	17,6
Privadas	396.682	685.995	72,9
Ingressantes vestibular	463.240	750.168	61,9
Federais	76.130	98.916	29,9
Privadas	303.454	539.662	77,8
Relação alunos/docente	12,2	14,2	16,2
Federais	9,0	10,4	15,0
Privadas	14,8	16,7	13,2
Percentual mestres e doutores	38,8	49,3	27,3
Federais	55,2	66,7	20,8
Privadas	25,3	38,9	54,0
Percentual na matrícula total			
Federais	21,9	18,6	-15,1
Privadas	58,4	65,0	11,3

Fonte: MEC/INEP, Censo da Educação Superior 2000

Tabela 4
Número de Cursos de Instituições Federais e Privadas com Conceitos A e B no Exame Nacional de Cursos de 1999

Cursos	Instituições	
	Federais	Privadas
Administração	26	71
Direito	30	23
Economia	22	25
Engenharia civil	20	4
Engenharia elétrica	15	3
Engenharia mecânica	14	3
Engenharia química	10	1
Jornalismo	10	16
Letras	33	56
Matemática	35	35
Medicina	14	2
Medicina Veterinária	8	0
Odontologia	10	7
TOTAL	247	246

Fonte: INEP, Exame Nacional de Cursos: relatório-síntese 1999, Brasília: O Instituto, 1999, p.45

Refletindo o impasse, a discussão sobre a autonomia universitária não avança. A proposta de autonomia da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) quer do MEC a garantia de recursos para uma autogestão e expansão de vagas. Além de enxergar limites orçamentários, o MEC quer, por sua vez, vincular a autonomia à

assinatura de um contrato de gestão com metas e parâmetros de desempenho definidos. O desafio é alterar o modelo autárquico de forma a garantir condições de competitividade com as instituições particulares, mas dentro de um realismo orçamentário, que considere um crescimento modesto dos recursos públicos nos próximos anos.

3. Serviços Não-Educacionais e Gratuidade

As universidades são instituições que têm ativos físicos, representados pelos prédios e equipamentos, e principalmente ativos intelectuais, representados pelos docentes e pessoal técnico. A questão é como gerir estes ativos, de forma a assegurar um elevado retorno social. Para realizar suas atividades, a universidade presta uma variedade de serviços, como alimentação, estacionamento, recreação, dormitórios, atividades esportivas, eventos culturais, etc. que não estão incluídos entre os seus objetivos principais: ensino e pesquisa.

O modelo autárquico tem como característica a filosofia da gratuidade, ou seja, a de que todos os serviços sejam financiados pelo erário. Como era impossível o financiamento pelo Tesouro da demanda pelos serviços não-educacionais, devido aos elevados subsídios, foram ocorrendo graves distorções na oferta destes serviços ao longo do tempo. A parca oferta de moradias para seus alunos é um bom exemplo destas distorções. Desta forma, as universidades discriminam os alunos que não residem na região do *campus*. Muitos destes alunos, ao pagarem aluguéis ao setor privado, têm os custos de sua educação aumentados, ainda que venham de famílias pobres.

A questão da alimentação foi agravada pela supressão dos "bandejeões", dada a resistência dos estudantes a um aumento de preços que mantivesse o subsídio real intacto. Muitas vezes, resta a oferta, às ve-

zes precária, de lanches rápidos. São poucas as opções desses serviços, seja de restaurantes universitários que oferecem refeições a preço de custo, seja de concessões desses serviços a particulares. Já o estacionamento, muitas vezes em áreas nobres, é, na maioria dos casos, gratuito, embora seja um subsídio que beneficia os alunos mais ricos. A exiguidade de espaço levará a alguma forma de racionamento, possivelmente através de sua cobrança.

Pode-se concluir que despesas que não estão diretamente relacionadas com o ensino e a pesquisa, como a de guardas para o estacionamento, e que deveriam ser financiadas pelos usuários dos serviços, acabam subtraindo recursos dos objetivos centrais da universidade. Pior, nega-se a idéia de que o patrimônio público pode gerar receita e que esta receita poderia apoiar as atividades de ensino, como a melhoria das bibliotecas.

Outro aspecto negligenciado pelo modelo autárquico diz respeito à oferta de eventos culturais e de instalações como livrarias, museus, teatros e cinemas e, até mesmo, de editoras universitárias. Formas de remuneração como o patrocínio e a concessão são dificultadas pela percepção sobre a natureza de uma instituição pública, associada com freqüência à idéia de estatal e, conseqüentemente, uma responsabilidade privativa do Estado. Além da dificuldade de gerar receita, existem as exigências específicas de gestão, próprias desses serviços especializados, que esbarram nos procedimentos administrativos e na falta de pessoal especializado das universidades federais. Por estas razões, mui-

tos serviços complementares às atividades de ensino e pesquisa acabam por ser inviabilizados.

As práticas esportivas, tanto por alunos em suas horas de lazer, como pela comunidade próxima, são reduzidas pelas instalações insuficientes e manutenção precária dos equipamentos. Tanto as atividades culturais como as práticas esportivas são momentos propícios para a integração com a comunidade local. Estas limitações ao atendimento da comunidade expressam uma visão estreita sobre as relações da universidade com essa comunidade. Em outros aspectos, como pesquisas ambientais, verificação de padrões, testagem de normas alimentares etc., que beneficiam a qualidade da vida das pessoas, as universidades federais poderiam, mais intensamente, reverter em favor da comunidade seus conhecimentos e sua capacidade de pesquisa. Nestes casos, a questão se coloca mais por outra faceta do modelo autárquico, a do seu distanciamento da sociedade.

Os serviços não-educacionais devem ter a sua importância reconhecida e a sua adequação garantida, para que a universidade possa, ao oferecê-los, granjear o apoio da sociedade e assegurar aos estudantes pobres condições de vida mais adequadas. Faz-se necessário, em alguns casos, a redução dos subsídios que viabilize a sua oferta para os estudantes mais pobres, cuja alternativa é pagar preços mais caros fora da universidade. Em outros, o objetivo deve ser a geração de receita que permita cobrir integralmente os custos e, até mesmo, financiar outras atividades. Esta

reorientação do modelo autárquico deve reconhecer a importância de objetivos complementares ao ensino e à pesquisa, que tornam a universidade socialmente mais justa e mais atraente.

4. As Reformas Necessárias no Modelo de Gestão

As decisões são tomadas em uma estrutura organizacional que define o papel das diferentes instâncias de acordo com as regras definidas. No modelo autárquico três problemas se colocam. Primeiro, o da excessiva centralização ou concentração de poderes no topo, em colegiados com um número elevado de representantes, aliada a um organograma pesado, com muitos órgãos que apenas aumentam o trajeto dos processos. Segundo, o da falta de flexibilidade, que restringe a esfera de decisões, provocada por regras burocráticas de natureza cartorial que restringem a preocupação com os resultados. Terceiro, o da insuficiência de informações para alimentar o processo decisório, que dificulta a utilização de critérios impessoais. A seguir, será feita uma discussão destes problemas em três áreas, gestão de pessoal, gestão acadêmica e gestão financeira, que abrangem um grande número das questões relacionadas com a autonomia universitária.

4.1 A Gestão de Pessoal

Como a utilização dos recursos humanos é de extrema importância, especialmente dada à elevada qualificação dos docentes, questões relacionadas à seleção e contratação, à carreira e promoções, e à

aposentadoria estão entre os principais determinantes do desempenho e prestígio de uma universidade. Nas universidades federais, o concurso público é um processo demorado, que não garante a seleção do melhor candidato, tendo em vista o perfil de profissional desejado pela instituição. Geralmente, existe um viés que favorece a pontuação dos candidatos mais velhos, que pode não estar associada com suas qualidades intrínsecas.

Existe uma contradição na formação da banca do concurso. Ao se procurar atender ao critério da isenção, buscam-se docentes de fora da instituição, que desconhecem as necessidades específicas de um departamento e que decidirão de acordo com regras genéricas. O concurso público é um processo demorado e incerto, pois na melhor das hipóteses leva-se um ano entre a solicitação da vaga e a seleção do docente. Muitas vezes, bons candidatos acabam preferindo outras alternativas do mercado de trabalho, com menores exigências formais e acesso mais imediato.

A carreira do docente tem duas características básicas: a isonomia salarial e a progressão, onde o peso maior é dado ao tempo de serviço, até o nível quatro de professor adjunto. Estas duas regras contribuem para um grande desestímulo ao desempenho do docente, causadas pela homogeneidade no tratamento de situações potencialmente diferentes. Apenas na pós-graduação existem incentivos, freqüentemente não-monetários, para melhores desempenhos. Neste caso, as exigências de produção científica permitem aferir o desempenho dos docentes e o pres-

tígio dos programas de pós-graduação que, por sua vez, influenciam a distribuição dos recursos para o financiamento de pesquisas e de participações em eventos.

Outro aspecto da gestão dos docentes refere-se à política de qualificação. Estimula-se a obtenção do doutorado, o que envolve custos institucionais elevados, representados principalmente pela manutenção do salário durante os estudos. Entretanto, as obrigações do beneficiário não são claramente estipuladas. É comum a aposentadoria ou a transferência para outra instituição, pouco após a obtenção do diploma, face à perda de competitividade dos salários das universidades federais. Não é só na política de qualificação que os custos recaem sobre as universidades federais e os bônus são, freqüentemente, captados por instituições particulares. As regras de aposentadoria integral combinadas à pouca exigência do tempo de serviço na universidade pública são duplamente perversas.

O passivo resultante da "farra das aposentadorias" teve início com a Constituição de 1988, que transformou os funcionários que estavam no regime de CLT em estatutários. Esta transformação teve duas conseqüências fiscais. Primeira, o valor das aposentadorias foi aumentado para equipará-las aos salários (havia uma promoção no ato da aposentadoria). Segunda, as aposentadorias foram deslocadas da esfera da previdência para o orçamento da União. O menor tempo de serviço assegurado aos professores universitários até recentemente, quando combinado com o seu valor integral, acelerou os pedidos de apo-

sentadoria. Houve uma evasão significativa de professores que, com menos de cinquenta anos, se aposentavam no auge da sua carreira para buscar outros ganhos, geralmente nas universidades particulares. Esta perda, que dizimou lideranças expressivas das universidades federais, foi agravada por outras distorções, que aumentavam o passivo previdenciário e diminuían a credibilidade destas universidades.

Por um lado, professores se aposentavam e retornavam, através de concursos públicos para o mesmo cargo ou a mesma universidade. Por outro lado, professores concursados, provenientes de universidades particulares, podiam se aposentar contando o tempo de serviço acumulado anteriormente e recebendo o salário integral. Muitos o fazia após poucos meses ou anos de trabalho nas universidades federais. Como resultado, a distância entre a idade prematura das aposentadorias e a esperança de vida dos docentes veio trazer um ônus excessivo ao orçamento das universidades, e ao custo do ensino superior público no país. Isto significa que para cada ano trabalhado, a universidade terá de pagar alguns anos de aposentadoria.

Talvez o pior impacto seja aquele refletido no desempenho acadêmico e no prestígio da instituição. Além da falta de incentivos provocada pela isonomia salarial e pela promoção automática, o topo da carreira ficava prejudicado pelas aposentadorias precoces e pela falta de regras, que não as do concurso público, para a promoção ao nível de titular. Pode-se perceber uma inversão nas regras de promoção. A competição externa está prevista no

concurso dos titulares, quando seria mais adequado o sistema de avaliação do mérito. Já a progressão no início e ao longo da carreira se dá sem competição, em função das regras e da estabilidade, avaliada por uma banca composta de docentes da própria instituição.

Como regra geral, o sistema de mérito não foi desenvolvido nas universidades federais. Programas de pós-graduação, que gozavam do nível de excelência, dispunham de alguma flexibilidade e davam vantagens a seus professores mais eminentes. O fracasso da existência de um sistema de mérito e de estímulos ao desempenho do docente está ligado à isonomia, à estabilidade e às regras de seleção, que hoje definem os concursos públicos.

Os defeitos apontados acima na carreira dos docentes também ocorrem no caso do pessoal técnico. O concurso público é feito desconsiderando as aptidões específicas e transforma em carreiras relações de trabalho que não precisam ter vínculos duradouros. Outras formas de seleção que considerem os perfis exigidos e o horizonte de trabalho têm elementos de flexibilização importantes. Como muitas pesquisas são financiadas por recursos financeiros a serem utilizados em um período definido, a contratação de pessoal deve considerar estes aspectos.

Com a *Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000*, abriu-se a possibilidade de contratação de pessoal na administração pública pelo regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), o que poderá permitir diferenciação salarial e progressões na carreira em função do desempenho e da dedi-

cação do servidor. A ANDES-SN (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior) posicionou-se contra o anteprojeto de emprego público apresentado pelo MEC, que não virou lei.

O ponto central desta discussão é que até poucos anos atrás as universidades federais ofereciam uma carreira atraente, quando comparada com a maioria das instituições particulares. Estas se valiam dos professores horistas e não ofereciam possibilidades de pesquisa. Hoje, muitas universidades particulares já oferecem cursos de graduação, como medicina e odontologia, de custo elevado, e cursos de mestrado. A expansão dos regimes de tempo integral e a oferta de salários atraentes sinalizam possibilidades de financiar atividades de custo elevado, capazes de aumentar o seu prestígio acadêmico. Ou seja, competem diretamente com as universidades federais, buscando afirmar a qualificação de seus professores, o reconhecimento de seus diplomas e a qualidade de suas instalações.

As vantagens comparativas das universidades federais eram asseguradas por um ensino que se sobressaía por dispor de uma estrutura cara, definida para uma universidade de pesquisa, embora muitas vezes a pesquisa feita não pudesse justificar os custos (*Durham, 1998*). A gratuidade do ensino ampliava os atrativos dos cursos, especialmente os mais caros, que ofereciam diplomas disputados no mercado de trabalho. Parte da qualidade estava relacionada com uma oferta de vagas, que pouco aumentou nos últimos vinte anos.

Em outras palavras, as universidades federais não enfrentaram o desafio de se tornarem universidades de massa. Custos unitários e relações professor/aluno relativamente elevados convivem hoje com salários incapazes de manter a qualidade do corpo docente (*Paul & Wolff, 1995*). Este é o desafio a ser enfrentado: a reversão da perda das vantagens comparativas requer uma ampliação dos recursos, sendo irrealismo imaginar que o orçamento do MEC possa provê-los no futuro próximo. Requer, mais ainda, redefinições sobre o modelo de gestão, que ampliem a capacidade decisória das universidades federais.

Fala-se muito em privatização do ensino superior. Deve-se reconhecer que seus mecanismos estão fundamentalmente ligados às regras que dificultam uma melhor utilização dos recursos humanos nas universidades federais. Se, além disso, forem considerados o passivo previdenciário (que não será diminuído nos próximos anos por reformas da previdência) e as limitações à expansão dos gastos do MEC, pode-se esperar uma crescente evasão de cérebros em favor das universidades particulares, com as despesas de sua qualificação e aposentadoria custeadas pelas universidades federais.

4.2 A Gestão Acadêmica

Nesta seção discutiremos as questões relacionadas com o ensino e a pesquisa. No ensino, a oferta de cursos de graduação onde os diplomas são uma exigência profissional é a dominante nas universidades federais. Existe uma variedade de ocupações que surgem no mercado de trabalho para as quais a rigidez tradicional da

oferta de carreiras e dos currículos não é adequada. Igual problema ocorre em relação aos conceitos de educação continuada e educação à distância. A educação continuada geralmente se dá nos cursos de pós-graduação *lato sensu*, que permitem uma atualização dos conhecimentos de pessoas que, freqüentemente, já se encontram no mercado de trabalho. A educação à distância foge, amiúde, na clientela e nos procedimentos, dos cursos tradicionais.

Estas são situações que requerem flexibilidade administrativa e percepção das necessidades do mercado de trabalho que as universidades federais geralmente não possuem. Talvez devido ao peso da rotina exigida pelos cursos de graduação, talvez pelas dificuldades de cobrar e de reverter para o departamento responsável as receitas auferidas, a demanda pelos cursos *lato sensu* é satisfeita mais acentuadamente, pelas instituições particulares. O ensino à distância começa a se deslanchar, embora o conceito de "open university" provavelmente encontrará um ambiente menos receptivo nas universidades federais.

A oferta de cursos de graduação nas universidades federais, de um modo geral, cobre o espectro de todas as carreiras com exigências de diploma. Neste caso, fica nítido o fenômeno da hierarquia das carreiras, caracterizado pelo fato de as carreiras de maior prestígio estarem ligadas, de um lado, aos ganhos salariais futuros e, do outro, ao fato de, em sua escolha, predominarem os estudantes com uma origem socioeconômica mais elevada (Paul & Valle Silva, 1998). Este filtro se dá através do exa-

me vestibular, no qual a pontuação exigida em cada carreira está ligada ao seu prestígio. Como muitas das carreiras de maior prestígio são também as de custo mais elevado, infere-se que a gratuidade beneficia mais os estudantes provenientes dos estratos de renda mais elevados. Esta idéia é reforçada pela discriminação negativa do segundo grau oferecido pelas escolas públicas, onde predominam alunos provenientes de camadas mais pobres. Ou seja, o filtro atua ao longo do sistema educacional (Mello e Souza & Valle Silva, 1996).

A taxa de evasão média dos cursos de graduação está ao redor de 50%. É mais elevada nos cursos de mais baixo prestígio, podendo chegar a 80%. Duas explicações são comumente mencionadas para estas taxas elevadas. A primeira é a de decepção com o curso; a segunda estaria ligada a problemas financeiros dos alunos. No primeiro caso, muitas vezes o aluno vai para o curso que oferece vagas e não para a sua primeira opção. No segundo caso, não existem bolsas de estudo para apoiarem o estudante necessitado.

Esta é uma distorção da idéia de gratuidade: não atinar para outros custos que podem alijar o estudante pobre da universidade. A gratuidade indiscriminada é mais injusta socialmente do que um sistema misto de bolsas de estudo e de crédito educativo, com recursos provenientes do pagamento de taxas pelos alunos das camadas mais ricas. A evasão pode, *in liminis*, representar uma perda total do investimento do Estado ou, ao menos, um desperdício com custos sociais muito altos.

É curioso que uma das causas da taxa de evasão está ligada a decisões surgidas do exame vestibular. O exame vestibular foi, até pouco tempo, o único exemplo de avaliação dos cursos de graduação. E não parece que a análise de seus resultados tenha influenciado, de forma significativa, as políticas das universidades federais. Mais recentemente, os que estão terminando alguns cursos fazem o exame nacional, conhecido como "provão". Existe também o PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras), uma avaliação interna. O crivo do sucesso de uma avaliação é a sua utilização no processo decisório. Por este prisma, nenhuma das avaliações teve ainda um impacto apreciável nos cursos de graduação.

Esta baixa capacidade de fazer uso de informações em seu processo decisório e alocativo é uma característica marcante do modelo autárquico. A disjunção entre informação e decisão é um dos aspectos que tornam a universidade conservadora e impérvia às mudanças. As transformações que ocorrem no perfil ocupacional da população e nos conhecimentos exigidos pelo mercado de trabalho são muito lentamente absorvidas pela universidade. Mesmo as alterações que se fazem necessárias em currículos tradicionais, como o das licenciaturas e o da pedagogia, são vagarosas e insuficientes.

O sucesso da pós-graduação e de muitas pesquisas decorre, em boa medida, do processo de avaliação exercido por pares através da CAPES. Quanto à organização interna, pode-se perceber com nitidez que a existência de um ambiente pro-

duativo depende das regras do jogo adotadas. A UFRJ, exemplo de convivência institucional de diferentes regras, é um caso revelador dos efeitos dessas regras sobre o prestígio das unidades. Grosso modo, os programas de pós-graduação se distinguem entre si pela flexibilidade de gestão. Alguns gozam de graus de liberdade para tomar decisões; outros se prendem à vertente rígida do modelo autárquico.

A Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE) adotou, em sua origem, um modelo flexível de contratação, remuneração e busca de recursos próprios, onde os incentivos eram destinados a premiar os mais produtivos e as exigências de titulação no exterior, praticamente não tinham exceções. A COPPE serviu de exemplo para a criação de unidades como a COPPEAD, o IPPUR e o Instituto de Economia Industrial. Outras unidades de prestígio, como o Instituto de Biofísica, também adotaram regras flexíveis, onde os incentivos desempenham papel importante. A maioria das unidades ficou presa às regras organizacionais existentes, que tolham o espírito empreendedor. É notória a correlação entre prestígio acadêmico e regras flexíveis (*Jardim Freire, 1997*).

Além das fortes restrições orçamentárias do modelo autárquico e dos cortes das agências de fomento, as vantagens comparativas das universidades federais, em seus programas de pós-graduação, são abaladas pelo surgimento de um novo perfil de universidades particulares. Nestas, além de cursos de graduação exigentes, como o de medicina, são oferecidos cursos de mestrado, que são competidores naturais

de seus similares nas universidades federais, e se constituem em embriões da pós-graduação. Uma perspectiva para as universidades particulares é o mestrado profissionalizante, bastante questionado nas universidades federais.

Algumas universidades particulares encontram um nicho na pós-graduação, decorrente da localização ou da sua vocação profissionalizante. Isto sem falar nas exigências feitas pela Lei de Diretrizes e Bases de titulação dos professores universitários, o que expandirá este mercado. Ao disporem de grande flexibilidade para a contratação de professores, pois estão livres das peias da isonomia, dos custos de qualificação, da estabilidade e das regras de aposentadoria generosas, ganham agilidade na implementação de seus planos.

As instalações e equipamentos das universidades federais estão sofrendo uma depreciação física acelerada, por falta de manutenção, com a redução das verbas para investimento. E seu maior capital, o corpo docente, está sendo corroído por aposentadorias e salários congelados e não-competitivos. Esta é a face mais visível da crise. A face invisível é um ambiente de trabalho pouco estimulante à produção acadêmica.

A crítica às pesquisas que, mais diretamente, beneficiam o setor produtivo, diz respeito à perda da capacidade de decisão e da soberania da universidade. Uma perda tão mais danosa quanto maior for o grau de dependência dos interesses e dos recursos deste setor, gerando conflito ético ou de prioridades com os interesses cientí-

ficos mais amplos do país. Posto assim, este argumento parece de um rigor excessivo e paralisante.

Em outros países, uma parcela expressiva da pesquisa aplicada, voltada para os interesses empresariais, não é feita nas universidades, mas em institutos de pesquisas ou em laboratórios ligados a algumas grandes empresas. No Brasil, a concentração das pesquisas universitárias nas universidades públicas não favoreceu pesquisas voltadas para as empresas, em especial, o desenvolvimento de produtos. Uma das conseqüências é o reduzido valor agregado das exportações brasileiras. Cabe às universidades federais reconhecer o seu novo papel como universidades de pesquisa: gerar o conhecimento e a tecnologia capazes de favorecer uma inserção competitiva do Brasil na economia mundial.

Aceito este objetivo, percebe-se que o problema é de escala, ou seja, passar para outro patamar os gastos com ciência e tecnologia, inclusive nas universidades públicas, capazes de gerar, de forma mais intensa, ganhos de produtividade e novos produtos. Com isto, não se menosprezam resultados expressivos já conseguidos como, entre outros, a modificação genética de sementes agrícolas e o combate às pragas, a aglomeração de empresas de alta tecnologia nas proximidades da UNICAMP e da engenharia da UFSC e a pesquisa de petróleo em águas profundas na UFRJ. Mas esses resultados são insuficientes para dar ao país o desenvolvimento tecnológico capaz de ombrear com aqueles, já numerosos, em número de patentes, produção científica e outros indicadores associados

a uma economia com um crescimento tecnologicamente sustentável.

Quatro características, de interesse para nós, são apontadas em estudo recente de Silva & Melo (2001). Primeira, os gastos em P&D como proporção do PIB vêm crescendo, mas ainda estão num patamar baixo (0,87% do PIB em 1999) quando comparados, por exemplo, com a Coréia do Sul (2,52% em 1998). Segunda, a participação das empresas nestes gastos, de cerca de 1/3, é insuficiente e reveladora de um baixo nexos entre o setor empresarial e as universidades. Terceira, a produção científica tem sido crescente, passando o país de 28º lugar em 1991 para 17º lugar em 2000. Quarta, a Coréia do Sul registrou um número de patentes 30 vezes superior ao do Brasil (3472 versus 113). Depreende-se, pois, que a pesquisa direcionada para a inovação empresarial não vem acompanhando o ritmo de crescimento da produção científica, o que destoia da experiência dos países melhor situados na corrida tecnológica.

O modelo autárquico confere à pesquisa nas universidades públicas um cunho de natureza predominantemente pura, embora a distinção entre as pesquisas pura e aplicada não seja clara. Ainda que esta visão venha perdendo defensores, é difícil encontrar um relacionamento intenso entre a universidade pública e o setor privado. A privatização das estatais e a perda de nitidez do que é uma empresa nacional num mundo globalizante certamente dificultarão a definição de uma política de integração com o setor privado. A aprendizagem institucional, através de um rela-

cionamento crescente com o setor privado, definirá quais oportunidades de cooperação devem ser aceitas ou recusadas. Regras diferentes para áreas de saber diferentes são necessárias: o que é considerado relevante para a física pode não ser o mesmo para a administração de negócios.

Grandes mudanças devem ocorrer provocadas pelos mecanismos de financiamento. Hoje, talvez a maioria das pesquisas seja realizada com o apoio das agências de fomento. Embora se busquem pesquisas integradas, em substituição às pesquisas individuais, o seu objeto é definido pelos pesquisadores, que montam o projeto de acordo com seus interesses pessoais. Mesmo que o processo de seleção atue como uma peneira, e, portanto, exigências mínimas de qualidade sejam cumpridas, deve-se reconhecer que não são aplicados critérios nítidos de relevância social.

Na medida em que existe um vasto campo para a pesquisa e a extensão voltadas para as necessidades de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil, será possível ampliar naturalmente a relevância social e, com isso, ganhar visibilidade institucional. A busca de laços com essas organizações será intensificada pela insuficiência das verbas das agências de fomento para projetos individuais. Em outra direção, o apoio a pesquisas integradas no âmbito dos fundos setoriais do Ministério da Ciência e Tecnologia, criados recentemente como resultado da regulamentação dos setores privatizados, e do PRONEX (Programa de apoio a Núcleos de Excelência) favorecerá uma diversificação institucional do traba-

lho dos pesquisadores, ainda que acompanhada de uma concentração nos seus objetivos.

4.3 Gestão Financeira

A principal fonte de recursos para as universidades federais é o orçamento do MEC. Com esses recursos orçamentários são pagos os salários dos professores e funcionários, mantidos os serviços gerais e realizados os gastos com a manutenção das instalações e a compra de livros e equipamentos. Recursos doados pelas agências de fomento servem para a complementação salarial dos professores que tenham projetos de pesquisa, bolsas de estudos para os alunos da pós-graduação e pequenas despesas com estes cursos. A prestação de serviços remunerados, como certos cursos de pós-graduação *stricto e lato sensu* e a realização de pesquisas sob encomenda, completa a lista das fontes dos recursos próprios, que possuem maior flexibilidade em seu uso do que os recursos provenientes do MEC. Um exemplo da rigidez excessiva é o fato de que a folha de pagamentos é processada sem a interferência da universidade.

A grande dependência dos recursos orçamentários, em contraposição ao papel diminuto dos recursos próprios, chama a atenção para a falta de autonomia alocativa da universidade, aonde os recursos chegam "carimbados" pelo MEC para rubricas específicas. Se, por exemplo, uma universidade quiser reduzir os cargos de telefonista para ampliar os de técnico de laboratório, o presidente da República terá que enviar um projeto de lei ao Congres-

so. A alternativa para superar as restrições na utilização dos recursos do MEC é o orçamento global, que sofre dois tipos de contestação.

O primeiro consiste no temor da disputa exacerbada pelos recursos entre unidades e programas, favorecendo o poder dos mais fortes, em prejuízo dos mais fracos, como os programas emergentes e os cursos de menor prestígio. Entretanto, há regras de convívio, que diminuem os riscos desses excessos, a exemplo de experiências recentes das universidades paulistas. Deve-se reconhecer que a maior exposição da instituição a conflitos abertos é o outro lado da moeda de dispor de uma capacidade alocativa, e que a capacidade alocativa é a expressão de uma ampla autonomia.

A segunda contestação ao orçamento global está relacionada com o receio de uma redução futura dos recursos orçamentários destinados às universidades federais. Ou seja, existe a percepção de que as limitações hoje existentes sobre o orçamento público são fruto de políticas deliberadas que objetivam a redução do apoio do MEC às universidades federais. Os gastos com pesquisas e o apoio ao ensino universitário tendem a ser crescentes em relação ao PIB, como decorrência de fatores como o baixo patamar hoje existente na relação gastos em pesquisa/PIB, a percepção de que o crescimento econômico deve privilegiar o conhecimento e a difusão tecnológica, e as pressões para aumentar rapidamente a taxa de escolarização no ensino superior, hoje de 12%. Nem as regras existentes asseguram um patamar de

recursos, salvo para o pagamento de pessoal, nem a introdução do orçamento global pode ser vista com tanta reserva, diante de garantias de manutenção de um patamar mínimo.

Os recursos orçamentários são alocados, predominantemente, de acordo com indicadores balizados na situação atual e nas alocações anteriores. Existe uma margem pequena de recursos para novas iniciativas. Este modelo orçamentário da universidade autárquica tem duas deficiências importantes. As inovações são pouco estimuladas e a rigidez alocativa leva a desconsiderar os custos. Pouco se sabe sobre os custos de cursos e de outras atividades, pois não são considerados uma informação importante no processo decisório. Como a redução de custos significa a perda dos recursos correspondentes, sem a possibilidade de realocá-los, não há vantagem em buscar uma maior eficiência alocativa². O orçamento global deverá forçar a universidade a abrir a caixa preta dos custos, pois sem a rigidez na alocação e com regras que podem premiar os setores mais eficientes, terá um impacto expressivo na mudança de mentalidade, substituindo a retórica vazia por diagnósticos fundamentados.

Como é de se esperar que os recursos do MEC cresçam de forma insuficiente mesmo

para manter os padrões de funcionamento hoje existentes, surge a questão de definir fontes de receita adicionais. Uma sociedade cujo produto anual por trabalhador ultrapassa o patamar de R\$ 14 mil dispõe de capacidade para pagar cursos e outros serviços universitários de forma a gerar uma receita considerável, complementar à fonte do Tesouro.³ Entre os subsídios indiscriminados do modelo autárquico e a recuperação plena dos custos cabe uma variedade de situações e arranjos institucionais. Explorá-los será uma condição de sobrevivência, para enfrentar os custos crescentes da universidade (Castro, 1996).

A gratuidade generalizada traz distorções apreciáveis. Vimos que os serviços complementares das universidades federais são insuficientes e precários pela ausência de uma política de recuperação dos custos. Por sua vez, esta ausência afeta os estudantes de menor renda, a exemplo da oferta inadequada dos dormitórios e refeitórios. A instituição de um sistema de cobrança pode gerar subsídios cruzados, ou seja, a receita de um serviço subsidiaria outras atividades socialmente valiosas. Entre os estudantes, a receita da cobrança baseada na capacidade para pagar poderá, parcialmente, auxiliar os mais pobres.

Os recursos próprios captados pelas universidades possuem a vantagem da efi-

² As repercussões positivas da implantação do orçamento global nas universidades paulistas, entre as quais os ganhos alocativos, são discutidas por Magalhães Castro, 1996.

³ Tomando os dados do PIB (R\$ 866.827.479 mil) e do pessoal ocupado (59.184 mil) estimados pelo IBGE para 1997, obtém-se o PIB por pessoa ocupada de R\$ 14.646, que representa uma medida grosseira para estimar a renda média existente. O gasto operacional por aluno, calculado por Corbucci (2000) para as 39 universidades federais, é de R\$ 8.401.

ciência alocativa sobre os recursos orçamentários, pois são aplicados onde mais são necessários, para atender a gastos não cobertos pelas verbas da União. O exercício da autonomia requer a escolha entre alternativas e este é um dos pontos mais fracos do modelo autárquico. Existe uma antinomia entre autarquia e autonomia. A introdução do orçamento global desarmaria o modelo autárquico quanto à rigidez alocativa, mas não resolve a insuficiência de recursos.

É indiscriminada a gratuidade do ensino de graduação nas universidades federais. Enquanto subsídio, a gratuidade deveria ser concedida ao estudante necessitado, independente de a instituição ser pública ou privada, desde que bem avaliadas. Não sendo possível beneficiar a todos os estudantes necessitados, deve-se combinar programas de bolsas de estudo com maior oferta do crédito educativo. A cobrança de mensalidade dos que podem pagar uma fração do custo nas universidades federais serviria para recompor a proporção de gastos com OCC aos níveis históricos de 15% e, desta forma, oferecer condições para recuperar a qualidade do ensino.

Pode-se afirmar que, quanto maior for a dependência das universidades federais de recursos do MEC, mais restrita será a autonomia. Por exemplo, cabe hoje ao Presidente da República a escolha do reitor, quando este processo deveria iniciar e terminar na universidade federal. Fica difícil realizar a autonomia sem um equilíbrio das receitas de origem tributária, que são impostas à sociedade, e as receitas de caráter voluntário, que a sociedade paga en-

quanto usuária dos serviços, obedecido o critério da equidade. A forte dependência da receita orçamentária leva a uma intromissão do governo em assuntos internos da universidade com excesso de normas e controles burocráticos. Por outro lado, os recursos próprios podem ser aplicados com maior flexibilidade e fortalecer a legitimidade social das decisões e das prioridades institucionais, por resultarem de uma identidade mais nítida entre as forças sociais e os propósitos das universidades federais.

5. Conclusões

Vimos que o modelo autárquico de funcionamento das universidades federais está mostrando sérios sinais de fadiga. Originário das intenções reformistas de 1968 e propulsionado pelas prioridades do regime autoritário, que beneficiaram o surgimento da pós-graduação, o regime de tempo integral e a titulação dos docentes, o modelo trouxe um prestígio incontroverso às universidades federais. O crescimento dos recursos da União destinados ao ensino superior a uma taxa real anual de 7% no período 1970-90 assegurou a viabilidade do modelo, mesmo durante a década de 80, quando a recessão e o descontrole inflacionário impuseram sérias perdas a outros níveis de ensino, como o ensino fundamental.

Ao se privilegiar a universidade de pesquisa ao invés da universidade de massa, a qualidade do ensino foi beneficiada, bem como foi assegurado o prestígio da maioria dos cursos, o que atraiu os melhores alunos. Entretanto, o preço pago foi um elevado custo-aluno e um aumento mo-

desto das matrículas. As vantagens comparativas em relação às instituições particulares estão sofrendo o efeito corrosivo da perda de receita, aliada a um modelo de gestão que dificulta as inovações acadêmicas e a melhor utilização dos recursos. A extrema dependência do governo e a outra face da moeda, expressa pelas relações tímidas com a sociedade, desembocam num processo decisório pouco ágil, com regras que não se adaptam às exigências acadêmicas e que atrofiam a autonomia.

Duas mudanças contextuais estão exigindo capacidade de resposta das universidades federais: a contenção orçamentária imposta pelo MEC, numa situação agravada pelo peso financeiro das aposentadorias; e o surgimento de universidades particulares, cada vez mais capazes de competir com sucesso com as universidades federais. É imperioso reconhecer a perda das vantagens comparativas das universidades federais e adotar medidas que possam atenuá-la. A ampliação da autono-

mia, por significar a perda de prerrogativas, se encontra num impasse paralisante. A saída deste impasse deve ser negociada e definida com rapidez. Caso contrário, em pouco tempo, o investimento de décadas feito nos docentes e na qualidade do ensino estará seriamente comprometido.

Essas mudanças têm sido dificultadas internamente pelo corporativismo daqueles mais voltados para seus direitos do que para as obrigações, além dos antagonismos políticos que exacerbam as diferenças em prejuízo de uma visão institucional onde o prestígio acadêmico seja o objetivo comum. Pouco avançam as negociações com o MEC, como revelam as desavenças sobre o Projeto de Emenda Constitucional nº 370, que tratava da autonomia das universidades federais. O adiamento das soluções enfraquece as universidades federais na mesma medida em que favorece as particulares, o que aumenta o desafio de, passados mais de trinta anos, realizar uma reforma nas universidades federais mais completa e definitiva que a anterior, datada de 1968.

ABSTRACT

The article talks about the actual situation of the federal universities, describing the rules that restrict their performance and discusses the context changing not only the financing sources but also the dynamic of the private universities that diminish the comparative advantages that exist in the federal universities and point to the inexorable decline, if there aren't changes. The question of the autonomy is discussed and reviewed together with the financing pattern; a strong dependence of the government resources is associated to bureaucratic controls that are different from the main question, the incessant searching of the academic prestige. Rules to the autonomy exercise that can favor better results of the federal universities and how those ones can be socially more relevant are also discussed.

Keywords: *Federal Universities – Fiscal Crises – Financing Management – Non educational Services – Decision Sample – Academic Management – University Autonomy – Comparative Advantage.*

RESUMEN

El artículo aborda la situación actual de las universidades federales, describiendo las reglas que restringen su desempeño y discutiendo los cambios contextuales tanto de las fuentes de financiación como de la dinámica de las universidades particulares, que disminuyen las ventajas comparativas existentes de las universidades federales y apuntan para su declinación inexorable, si no hay cambios. La cuestión de la autonomía es discutida y vista conjuntamente con el modelo típico de financiamiento. Una fuerte dependencia de los recursos gubernamentales está asociada a controles burocráticos que no tienen nada que ver con el meollo de la cuestión, cual sea, la búsqueda incesante del prestigio académico. Se discuten reglas para el ejercicio de la autonomía que favorezcan mejores resultados de las universidades federales y que estos sean socialmente más relevantes.

Palabras clave: Universidades Federales – Crisis fiscal – Gestión financiera – Servicios no Educativos – Modelo de decisión – Gestión académica – Autonomía universitaria – Ventaja comparativa.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei n. 9.962 de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália*, São Paulo, v.64, t.2, p.872-3, fev. 2000. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 38 de 23 fev. 2000. p.1

CASTRO, C.M. Educação superior e eqüidade: inocente ou culpada? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v.9, n.30, p. 109-22, jan.-mar. 2001.

CASTRO, N. J. *Gastos da União com o Ensino Superior no Brasil: 1970-90*. Rio de Janeiro, 1996. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação- Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CORBUCCI, P.R. *As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 64p. (Texto para Discussão n. 752).

CYSNE, R.P. (Ed.) *Anais do III Encontro Nacional sobre mercados financeiros, política monetária e política cambial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Pós Graduação em Economia, 1997. 95p. 1º parte: balança comercial e fluxo de capitais. (EPGE- Ensaios Econômicos, n.312)

_____. Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo v.14, n.3 (55), p. 121-28, jul.-set. 1994.

DALL'ACQUA, F.M. Imposto inflacionário: uma análise para a economia brasileira. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.9, n.3 (35), p. 5-20, jul.-set. 1989.

DURHAM, E. R. *Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta*. São Paulo: Universidade de São Paulo/ Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, 1998. (Documento de Trabalho 01/98).

GOMES, G.M., MACDOWELL, M.C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 27p. (Texto para discussão; n.706)

JARDIM FREIRE, M. *Condições de excelência no ensino superior: o caso da COPPEAD/ UFRJ*. Rio de Janeiro, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação-Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MAGALHÃES CASTRO, M. H. *Uma revolução silenciosa: USP e UNICAMP em ritmo de autonomia (1989-1995)*. *Educação Brasileira*, Brasília, DF, v.18, n.37, p. 47-87, jul./dez. 1996.

MELLO E SOUZA, A., VALLE SILVA, N. Family background, quality of Education and public and private schools: effects on school transitions. In: BIRDSALL, N., SABOT, R.H. (Ed.) *Opportunity foregone: education in Brazil*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1996. p.367-84.

PAUL, J.-J., VALLE SILVA, N. *Conhecendo o seu lugar: a auto-seleção na escolha de carreira*. s.n.t. 1998. p.1-17. Mimeografado.

_____, WOLFF, L. An economic approach of Higher Education in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro v.49, n. 4, p.631-61, out./dez. 1995.

SERRA, J., AFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p.3-29, dez. 1999.

SILVA, C.G., MELO, L.C.P. *Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira: livro verde*. Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Academia Brasileira de Ciências, 2001.

VARSAÑO, R. et al. A carga tributária brasileira., *Boletim Conjuntural*, Rio de Janeiro, n.40, p.37-44, jan.1998.