

Problemas Fundamentais da Administração Universitária

V. MERIKOSKY

ÊSTE artigo inspira-se especialmente nos trabalhos da 4ª Conferência da Associação Internacional das Universidades (Tóquio, setembro de 1965), consagrados à autonomia universitária — seu significado hoje, e que foram objeto de uma publicação em Francês (Paris, AIU, 1965).

I — POSIÇÃO ADMINISTRATIVA E FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES

Malgrado a extrema diversidade, através do mundo, das noções de “universidade” e “autonomia”, pode-se distinguir três grandes tipos: a) as universidades independentes, organizadas como um corpo acadêmico que gere seus próprios negócios através de órgãos que ele próprio designa com toda liberdade e sem intervenção externa, mas cuja autonomia é, apesar disso, limitada de fato pela ajuda financeira recebida do Estado; b) as universidades não autônomas, integradas na administração estatal, mas que gozam, contudo, de certa autonomia técnica; e c) as universidades que não têm administração acadêmica própria mas que podem ter “liberdades” importantes. Há universidades livres (devidas à iniciativa privada, à igrejas, ou a organizações filosóficas) e universidades estatais cujos estatutos são bastantes variáveis, mesmo dentro de um mesmo país. A autonomia é maior ou menor com relação ao poder de organizar, e certa subordinação deriva necessariamente de financiamento externo, seja público ou privado, sem causar necessariamente prejuízo à autodireção interna. Em certos países, existem órgãos centrais especiais de coordenação que valem sobre a expansão universitária e sobre a repartição dos subsídios estatais. Êstes órgãos especiais algumas vezes também encarregados da planificação da política universitária.

II — POR QUE UMA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA ?

Constata-se que, na maior parte dos países e dos casos, as universidades têm, ora mais, ora menos, a faculdade de administrar seus próprios negócios através de seus órgãos. Por que tal autonomia? Deve-se considerar a questão tendo-se em conta que mesmo as universidades particulares não podem freqüentemente funcionar sem a ajuda financeira do Estado, que as universidades são serviços públicos (virtuais no caso das universidades particulares), e que sua administração é uma questão relevante das ciências administrativas.

A autonomia universitária é um fenômeno de descentralização administrativa. Isto significa que se as universidades não têm algum "direito" à autonomia, é, contudo, útil e oportuno deixar-lhe certa liberdade de administração. Isto significa também que esta utilidade e esta oportunidade são discutíveis e que, por conseguinte, algumas fórmulas de centralização são consideradas, em certos países, como melhores. Isto explica gama extensa de soluções.

Insistindo no fato de que não se estuda aqui a não ser as universidades subsidiadas — em tudo ou em parte — pelo Estado, é, não obstante, geralmente admitido na Europa ocidental que a supervisão estatal ligada à ajuda financeira é legítima, mas que a universidade não está em condições de cumprir sua tarefa a não ser que possua uma autonomia de gestão para seus próprios negócios. Aqui está a razão da natureza de sua missão de ensino e pesquisa que lucra ao ser cumprida livremente. É particularmente assim para a pesquisa científica. Mas pode-se fazer valer, ao contrário, que os interesses nacionais podem ficar comprometidos por uma demasiada ampla descentralização, que conduzirá à anarquia, no momento em que uma política nacional de ensino correlacionada com as necessidades impõe-se um pouco por toda parte. É preciso sublinhar que o papel social das universidades é considerável, que as universidades não existem a não ser para a sociedade e que sua autonomia não se justifica exceto na medida em que permita o cumprimento mais eficaz de sua missão social.

III — ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA AUTONOMIA

A questão é tratada debaixo do ângulo das relações entre o Estado e uma universidade, e a exposição insiste sobre as modalidades que, do ponto-de-vista dos meios universitários, parecem conservar a autonomia. Segundo os pareceres elaborados na Conferência de Tóquio, cinco princípios são indicadores de autonomia

universitária: o direito de escolher o pessoal, a responsabilidade da seleção dos estudantes, a responsabilidade de elaborar os programas, e nos casos em que êstes programas são estabelecidos por lei, participação na elaboração, a decisão final sôbre o programa de pesquisa na universidade, grandes responsabilidades para repartição dos meios e recursos financeiros no plano interno. Esta enumeração é parcial e discutível. As trocas de idéias em Tóquio foram animadas tanto sôbre êstes cinco pontos como sôbre o princípio, a natureza e extensão da autonomia, mas no conjunto os participantes, malgrado as divergências de opinião, estavam preparados para aceitar êstes pontos. Não obstante, o fim essencial da conferência foi o confronto das opiniões, não a adoção das resoluções. Discutiu-se também longamente a questão da participação dos estudantes na gestão das universidades, sendo o problema controvertido e exigindo um estudo preliminar sério de suas modalidades e conseqüências.

Pareceu, ao término das discussões, que a noção da autonomia seja própria a cada universidade, mas não exclui uma cooperação inter-universitária, necessária para a realização apropriada da missão social das universidades. Inserindo-se destas em uma política de educação e uma planificação cada vez mais progressiva, novas formas de organização estão para nascer e desenvolver.

Conforme a opinião do autor, é preciso pôr em destaque o que se segue com relação aos cinco pontos citados:

a) A designação, pelas universidades, de seu próprio pessoal, (mesmo se o ato de nomeação fôr um fato exterior à universidade), é essencial à autonomia. A coisa é capital para o corpo docente e as equipes de pesquisadores; têm menos importância para os administradores. Isto assegura que os méritos e qualificações científicas serão os fundamentos das nomeações, e não outras considerações, por exemplo políticas. Isto implica e é uma coisa importante — que seja oferecida uma carreira aos interessados, e uma carreira regular, protegida contra tôdas as medidas arbitrárias.

Neste sistema, a autonomia universitária toma sua verdadeira dimensão enquanto ela se expressa através da escolha do pessoal cientista.

b) A seleção dos estudantes, por seu lado, é uma questão acessória. Certas universidades, na Europa especialmente, são abertas a todos os que têm os títulos requeridos, ainda que as possibilidades de ensino e os meios disponíveis possam incitar

alguns a não encorajar a superpopulação estudantil. Se as universidades procedem a uma seleção, isto não é um atributo de sua autonomia. Tal atributo não deve, com efeito, esconder alguma outra discriminação que não seja a dos talentos e das capacidades.

Em certos países, o número de estudantes admitidos na entrada é limitado por disciplina. O processo de seleção não é mais, então, um elemento de autonomia.

c) No que concerne ao estabelecimento dos programas e à organização dos estudos, certos aspectos são da alçada das próprias universidades, em que a lei interfere ou não. Por exemplo, os critérios dos exames pertencem a um domínio que faz parte da administração interna de cada universidade. O fato de que o Estado possa decidir quais matérias devam ser ensinadas para a obtenção de tal diploma não contradiz a autonomia universitária.

d) Uma atenção especial pode ser concedida aos pesquisadores no seio das universidades, porque as pesquisas devem ser tão livres quanto possível. Nos países socialistas, o Estado coordena os programas de pesquisas mais importantes. Então pela força mesma das coisas, a pesquisa é planificada seja no plano geral, seja no nível das universidades, mas se tal planificação é um ato de administração interna das universidades, ela não deve trazer prejuízo à liberdade dos pesquisadores.

e) Quanto à autonomia financeira, considerando que apenas as universidades subsidiadas pelos poderes públicos são estudadas aqui, o problema está no equilíbrio entre a sujeição de uma dependência financeira e a autonomia universitária, especialmente porque a obtenção de fundos pode ser concedida com condições que a ameacem. Na realidade, na maior parte dos casos, o financiamento é regular e automático (por exemplo, pagamento dos ordenados) e o risco de ver aparecer certas condições não se apresenta a não ser em caso de expansão. Pelo contrário, é desejável a maior autonomia possível de gestão financeira interna. Certas universidades do Estado sofrem a aplicação de regras burocráticas rígidas. Subtraem-se algumas outras pelo mecanismo da concessão de subsídios que são, em seguida, utilizados livremente, com a reserva de "recomendações" do Estado, que são respeitadas o mais freqüentemente possível. Este sistema não é aplicável para as universidades do Estado em que o pessoal é funcionário, ainda que a autonomia possa, neste caso, manifestar-se em outros campos que não os das remunerações. Esta autonomia não deve, contudo, ir a compromissos não previstos ou a pôr em jôgo a autoridade burocrática do Estado. Este último

fica sendo assim apenas juiz do montante dos subsídios, podendo as universidades determinar suas necessidades, e tomando-se a decisão final em função dos recursos disponíveis. A autonomia universitária implica, contudo, que a universidade possa tomar parte na determinação das prioridades.

Para concluir a respeito deste ponto, não se deve confundir autonomia universitária com liberdade acadêmica que diz respeito à liberdade de formulação dos cursos em função dos programas e a liberdade de pesquisa que são individuais. A liberdade acadêmica deve ser cercada de garantias, porque isto pode chocar o poder político. Isto não significa que os professores devam transformar-se em mestre de pensamentos não ortodoxos sistematicamente críticos. Uma cátedra de professor não é uma tribuna política e assim os direitos dos mestres são idênticos aos dos outros cidadãos, não sendo isentos de responsabilidades.

IV — A ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA ENQUANTO PARTE DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL

A outorga de direitos autônomos a uma universidade serve ao interesse público e aproveita ao Estado. A autonomia universitária não é um fim em si; enquanto serve da sociedade, a universidade que dispõe de autonomia necessária está mais capacitada para cumprir sua tarefa. O Estado, assim, tira partido disso.

Pode-se, todavia, conciliar esta autonomia com uma necessidade de uma centralização de planificação de educação e tendo em vista uma utilização adequada dos subsídios. Existem já fórmulas equilibradas neste sentido. A centralização e a coordenação não reduzem a autonomia, cujo fundamento é a outorga do poder de nomeação ou de escolha a organismos que gozem da confiança dos meios universitários, e pode coincidir perfeitamente com a proteção da liberdade de ensino e de pesquisa. Isto será realizado, parece, se os organismos centrais em assunto universitário se tornarem um instrumento de ligação entre o governo e as universidades, gozando da confiança de ambas as partes.

NOTAS

Assessoria de Organização e Métodos nos Municípios

JOÃO JORGE DA CUNHA

UMA Assessoria de Organização e Métodos dedicada aos municípios teria as atribuições de:

- a) organizar Escritórios Técnicos de Planejamento Local Integrado;
- b) promover a formação de Recursos Humanos para os Escritórios Técnicos de Planejamento Local Integrado.

Os trabalhos da Assessoria de Organização e Métodos interessam a todos os municípios brasileiros, pois de acordo com o Decreto nº 59.917, de 30-12-66, que regulamentou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — SERFHAU e criou o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, *“para serem beneficiárias do Fundo, as regiões e municipalidades se obrigam a criar órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local”*. (Art. 23). O mesmo decreto estabelece no seu artigo 5º, letra f: São atribuições do SERFHAU... f) *promoção de treinamento de pessoal técnico especializado, para o implemento do sistema nacional de desenvolvimento local integrado.*

Os trabalhos da Assessoria de Organização e Métodos deverão interessar, também, às entidades públicas nacionais e regionais, assim como às entidades privadas que realizam planos, projetos e programas de desenvolvimento local integrado.

A fim de alcançar seus objetivos a Assessoria de Organização e Métodos deve manter a seguinte estrutura:

- a) Divisão de Organização:

- 1 — Departamento de Relações com os Municípios, RM;