



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

A experiência de auto-administração das universidades públicas

José Newton Cabral Carpintéro

Como citar: CARPINTÉRO, J. N. C. A experiência de auto-administração das universidades públicas. *In:* VIEITEZ, C. G. (org.). **A Empresa sem patrão**. Marília: Unesp Marília Publicações, 1997. p. 108-112. DOI: <https://doi.org/10.36311/1997.978-85-60810-31-4.p108-112>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

A experiência de auto-administração das universidades públicas

José Newton Cabral CARPINTÉRO¹

O primeiro ponto a destacar diz respeito ao contexto no qual se dá a auto-administração das universidades públicas paulistas: a autonomia financeira.

Esta foi decretada em 2 de fevereiro de 1989, em meio a uma greve geral e tinha naquele momento uma clara intenção de livrar o governo estadual do *problema das universidades* (greves por salários, numa categoria de profissionais com grande poder de mobilização e capacidade de argumentação e acesso junto aos meios de comunicação...)

A autonomia financeira compreendeu a fixação de um percentual da receita estadual com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a ser repassado para as universidades; este percentual, inicialmente fixado em 8,4%, foi alterado duas vezes (em 1992, para 9%, e em 1995 para 9,57%) quando também se alterou a participação de cada universidade no total.

Cabe lembrar que iniciativas de professores da Unicamp levaram à criação de condições para o convencimento e a decisão do governo naquele ano, e suas idéias principais poderiam ser assim resumidas:

requisito mínimo para a autonomia financeira seria a transferência para as universidades das decisões e responsabilidades sobre seus orçamentos;

a autoridade do reitor e a coesão institucional seriam mantidas e até ampliadas, uma vez que se permitisse uma maior integração institucional e a concretização de seu potencial através de novas instâncias deliberativas, relacionadas inclusive à elaboração e acompanhamento da execução do próprio orçamento;

a autonomia deveria contar com mecanismos de avaliação externa que acompanhe o desempenho das universidades;

cada universidade deveria buscar sua própria identidade quanto à organização, estrutura administrativa e acadêmica, no sentido de respeitar a diversidade de modelos, a complementaridade e solidariedade entre elas.

Apesar das dificuldades para alcançar estes pressupostos, e mesmo sabendo que isto não ocorreria simultaneamente à implantação da autonomia, sua busca

¹ Instituto de Economia e Chefe de Gabinete da Reitoria - UNICAMP - Campinas - SP.

acabou sendo a característica da evolução das três universidades nos anos seguintes.

Neste ponto, cabe lembrar as características diferenciadas das três universidades públicas paulistas e o efeito que estas diferenças poderiam ter na administração das três universidades e em sua relação com a autonomia de gestão financeira.

A USP foi criada em 1934, tem 45 unidades acadêmicas, distribuídas em 8 campi, tendo a característica de uma *confederação de escolas*; a UNESP, criada em 1976, tem 25 unidades em 15 campi, espalhados por 15 municípios, e a Unicamp, criada em 1966, com 21 unidades acadêmicas, centraliza suas atividades praticamente num campus único, com unidades isoladas apenas em 2 municípios muito próximos à sua sede.

Pensando apenas a partir destas características históricas (época fundação) e principalmente físicas (multicampi), podem-se perceber as grandes diferenças em termos de experiência e modelo gerencial a ser seguido em cada uma delas para conduzir adequadamente este processo de autonomia: contrapõem-se, na USP, dispersão geográfica, heterogeneidade interna (quanto a período de criação e origem) e tradições acadêmicas muito diferenciadas em relação à Unicamp, por exemplo (mais homogênea e compacta).

Estas características iriam se refletir nas relações entre a Reitoria, a Administração Central, as unidades e os diferentes órgãos de discussão e decisão das universidades, ou seja, no *modus operandi*, ou na forma de gerenciar a autonomia de gestão financeira, ou na auto-administração da universidade.

Uma vez colocadas estas diferenças, caberia refletir sobre o que significa a autogestão para as universidades.

Devemos partir do pressuposto de que auto-administrar ou autogerir uma instituição significa dar autonomia ou permitir que os membros desta instituição decidam seus rumos e o uso de seus recursos. No caso das universidades, o gerenciamento dos recursos compreende tanto aspectos acadêmicos, quanto financeiros e patrimoniais. Neste sentido, cabe lembrar o artigo 207 da Constituição Federal, que expressa que as universidades brasileiras gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, com indissolubilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O modelo gerencial que nossas universidades utilizam é o da democracia representativa: um grupo de representantes, nas diferentes instâncias decisórias, administra em nome dos demais.

A administração participativa ou autogestão pressupõe organizações sistêmicas na qual os *objetivos* são fundamentais e é composta por três subsistemas: *de decisão* (o que fazer, quais objetivos?); *de ação* (como fazer) e o *de informação* (comunicação intra institucional e inter institucional).

Quanto aos *objetivos*, podem ser resumidos em um espaço social (público) de formação de indivíduos, desenvolvimento e transmissão do conhecimento, ou e

ensino superior qualificado, este compreendido como o desenvolvimento pleno e livre do exercício crítico, da ciência, da tecnologia, da criação e da difusão da cultura e da arte.

Outro subsistema que compõe a autonomia de gestão diz respeito à *ação*, ou *como fazer*, como gerenciar as instituições universitárias. Parece-me claro que a gestão através da democracia representativa, composta por representantes de seus diferentes segmentos é a mais adequada, se tomarmos em conta a experiência bem sucedida, mesmo que relativamente curta, das universidades públicas paulistas. A representação nos diferentes órgãos colegiados e de decisão se dá através de participação ponderada aos segmentos docente, discente e administrativo, destacando-se, no meu entendimento, que os direitos e responsabilidades devem refletir o horizonte de tempo do compromisso de cada um e que os que têm mais conhecimento tem direito a ter mais voz ativa, daí as diferenças em termos de participação na escolha de seus dirigentes e na administração através dos diferentes órgãos colegiados e conselho superior.

Neste sentido, o *como fazer*, o ato de administrar deve se submeter aos objetivos da instituição, ou seja, a administração deve estrategicamente aumentar/potencializar a capacidade da instituição para o ensino, a pesquisa e a extensão. A representação deve prever não só o comprometimento de seus segmentos básicos para decidir como atuar, bem como deve ter sempre presente a representação externa da sociedade em seus órgãos colegiados, no sentido de promover o aprimoramento acadêmico e ampliar a participação da comunidade no processo decisório e a interface com os setores produtivos.

Alguns aspectos se tornam básicos na definição dos instrumentos de gerência e na relação com os financiadores das universidades (em nosso caso o governo estadual): orçamento global conhecido; liberdade para definir política de pessoal; garantia constitucional de recursos, estímulo à eficiência do sistema.

Cabe lembrar a todo momento da prática gerencial do exercício da autonomia que a capacidade de resposta aos objetivos dependerá sempre de fatores internos e externos, e que a eficácia social basear-se-á no equilíbrio entre qualidade acadêmica, pertinência social ou relevância social, e equidade de acesso ao conhecimento e internacionalização do conhecimento.

O terceiro subsistema do sistema de gestão participativa é o de *informação* ou de *comunicação*: é o subsistema que permite, intra e externamente, o conhecimento de seus membros e da sociedade sobre o funcionamento da instituição e no fato de concordar ou não com a forma como está sendo gerenciada. Os mecanismos de consulta e de prestação de contas são componentes fundamentais deste subsistema. As consultas, as explicações completas e honestas das ações administrativas, as comunicações, enfim, são essenciais ao bom andamento da instituição. Desde as explicações sobre distribuição orçamentária, critérios de promoção acadêmica, os critérios que norteiam os quadros de carreira administrativos

técnicos, até as consultas para escolha dos diferentes dirigentes, em diferentes níveis, são as formas mais comuns e fundamentais de comunicação ou de troca de informações.

Esta característica fundamental ao sistema, o subsistema de comunicação, pode levar a uma certa confusão entre o funcionamento normal e adequado da instituição, através de diferentes canais administrativos e formas de consulta, e uma parte que pode ser entendida como de divulgação de ações voltadas para a solução de questões e problemas não rotineiros.

Parece-me que pode haver na própria constituição das diferentes comissões ou instâncias decisórias ou consultivas um excesso de preocupação com a representação ou mera participação em detrimento da importância acadêmica que devem ter estes órgãos.

Um dos aspectos do sistema de gestão participativa ou autogestão que merece ser analisado é de excessiva *politização* da representação, chegando ao ponto de se colocarem propostas de paridade de representação, como sendo fundamental para o funcionamento *democrático* da instituição.

Em alguns momentos a figura do reitor (membro obrigatório do corpo docente da instituição) chega a ser confundida com *representante dos patrões* ou mesmo o próprio *patrão*, e não um membro da própria comunidade que tem a missão de coordenar (daí o necessário tempo de experiência e capacidade de entendimento dos aspectos acadêmicos, administrativos e sociais) as ações internas e externas na busca da maior eficiência da universidade, uma vez que seu caráter público implica não só em usar adequadamente os recursos públicos que a financiam, ou seja, a preocupação com a melhor relação benefício/custo, mas atender eficientemente a própria sociedade.

O entendimento do papel da universidade como produtora de conhecimento e espaço de transferência deste conhecimento à sociedade implica um grau de comprometimento e articulação interna e externa que ultrapassa a simples solução de problemas rotineiros.

Parece claro que o exercício da autonomia pensada desta maneira implica em criar mecanismos de participação internos e externos que ultrapassem a simples representação política, ou de grupos que a compõem.

Internamente, os diferentes níveis de participação devem privilegiar o horizonte de tempo do compromisso de cada um e o maior conhecimento das diferentes áreas (interrelacionadas e interdependentes) que compõem a universidade. Esta participação ultrapassa, em muito, decisões e opiniões sobre orçamento e salários. Externamente, além dos representantes dos principais provedores de recursos (governos estadual e federal), são fundamentais os representantes da comunidade em que está a instituição e da sociedade organizada, tanto opinando, quanto decidindo e avaliando os rumos da instituição.

Para concluir, gostaria de ressaltar que, ao lado dos problemas apontados

para gerenciar as universidades, destacam-se as vantagens desta forma de autogerenciamento para o adequado funcionamento do sistema universitário público paulista. Longe de qualquer pretensão de termos uma forma acabada de administração e reconhecendo a necessidade de contínuo aperfeiçoamento em seus parâmetros básicos, torna-se inegável reconhecer o avanço das três instituições no curto período de autonomia de gestão financeira, apresentando sempre números crescentes em todos os aspectos e melhoria considerável de sua produção e inserção na sociedade.