



RAC - Revista de Administração
Contemporânea

ISSN: 1415-6555

rac@anpad.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Administração
Brasil

Mattos Lincoln C. L. de, Pedro

Réplica: conservadorismo nas universidades federais o outro lado da resistência à mudança
RAC - Revista de Administração Contemporânea, vol. 8, núm. 2, abril-junho, 2004, pp. 201-206
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84080211>

- Como citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

RÉPLICA: CONSERVADORISMO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS - O OUTRO LADO DA RESISTÊNCIA A MUDANÇA

Pedro Lincoln C. L. de Mattos

Acacianamente, o que provoca o contraponto é a firmeza do ponto... A artigo dos professores Eurípedes e Marcelo é implacável na crítica e coerente na análise das instituições federais de ensino superior (IFES), com base na teoria da mudança organizacional, sendo os autores estimulados pela atual perspectiva de uma reforma do sistema sob o Governo Lula (isso ao final se mostra). A presente réplica se afasta daquela teoria na análise do caso, e seu autor se mostra tanto mais intrigado com o problema quanto menos esperançoso de que se produza agora uma mudança histórica. Teoricamente, me posicionarei mais por uma interpretação micro do que macro-sociológica, e me mostrarei mais lacaniano do que estruturalista.

Meu contraponto é o de que a estrutura organizacional burocrática, tal como analisada no artigo, e as estratégias amplas que visam mudá-la, não alcançam alguns pontos cruciais que me parecem explicar melhor o que identificamos como problema nesse sistema universitário. Começo lembrando dois fatos que mostram a complexidade dele e a necessidade de estender o campo de explicações, mesmo que, a seguir, eu não venha a atender tais exigências – o texto deve ser breve – mas apenas salpicar algumas observações a respeito.

Mostram os autores, já no início, que não se está diante de um problema nacional, nem recente: “Não se trata de uma realidade apenas nacional, pois vários analistas, críticos, sociólogos e outros têm levantado a discussão sobre a perenidade das estruturas universitárias, mesmo em países desenvolvidos”. Ora – me atrevo eu a perguntar – como a teoria organizacional da mudança pode satisfazer nesse caso? Tais instituições centenárias, avessas a mudança e burocraticamente pesadas, já teriam desaparecido, em vez de registrarem sempre, por toda parte, uma longevidade até desmerecida. Em que se apóiam elas, socialmente? Como funciona – e eu diria como se dissimula – internamente o poder, de modo a que os conflitos de poder não levem à decomposição?

O segundo fato se refere especificamente às IFES brasileiras e é **a experiência das políticas públicas em relação ao problema.**

Há exatos 40 anos se discute e se tenta – com todo o poder da lei e até “*manu militari*” – a reforma da gestão universitária, sempre considerada instituição

conservadora, pouco sensível à sociedade que a mantém, de burocracia lenta, onerosa e pouco profissional. Com o Programa MEC-USAID de modernização administrativa, os decretos-lei de 1965 e 1969, a Lei 4881-A, de 1968, e toda a legislação complementar, os dois primeiros governos militares tentaram responder (“agora eficazmente”, diziam eles) a anseios dos movimentos de esquerda no início da década de 1960, dentro de cujo contexto surgiu a UnB. O escalão técnico do Governo Castelo Branco (EPEA, depois IPEA) chegou a pensar em mudar o regime de financiamento das universidades federais, mas os militares não quiseram topar a briga. A Reforma Administrativa (decretos-lei 200/1968 e 900/1969) do Serviço Público Federal teve na rede de universidades – então a maior rede institucional de prestação direta de serviços do Governo Federal – seu alvo principal, e isso se prolongou de várias formas por quase duas décadas. Nos anos 1970 as IFES finalmente (e “na marra”) mudaram suas estruturas organizacionais, adotaram novos regimentos, ensaiaram modernizar sua administração-meio, sua estrutura de alocação orçamentária (não – nunca – de custos), seu sistema de bibliotecas, de compras, e, principalmente expandiram seus cursos e vagas, implantando a pós-graduação e a qualificação docente em larga escala. Foi a época em que se iniciaram os grandes acordos de financiamento internacional (BID) para construção de campi universitários, incluindo objetivos de racionalização administrativa.

Já então, e crescentemente, a grande solução para o **problema da universidade** era a efetivação da autonomia financeira e administrativa, dispositivo constitucional. Primeiro, atabalhoadamente, criou-se uma dúzia de **fundações universitárias**, instituto novo, com gestão patrimonial própria, inicialmente fora do âmbito da Administração Direta e Indireta, política salarial diferente das velhas autarquias, etc., em tudo querendo começar **do zero** a experiência da gestão universitária. Menos de dez anos depois, as fundações já eram um problema ainda maior para o Governo, de descontrole orçamentário e nenhum diferencial de resultados, de quebra trazendo um grave problema de isonomia salarial dentro do sistema. Nos últimos anos dos governos militares (1980-1984), quando já se iniciavam os movimentos corporativos de docentes, inaugurando a greve nos serviços públicos – algo impensável desde a reforma do Estado Novo – pelo menos três projetos de lei foram tentados para **resolver o problema da autonomia das IFES**, onde tudo parecia desaguar. Nada. No Governo Sarney, em pleno descontrole orçamentário e monetário, os problemas se agravaram. O Governo Collor tentou nova reforma, e, de novo, a regulamentação da autonomia, agora com o modelo paulista (Goldenberg). De novo, nada, e teve como resposta mais greves. Enfim, todos sabem como o Governo Fernando Henrique agiu da mesma forma, anunciou a autonomia (no 1º Governo)

e, depois de grandes desgastes e greves, sempre apoiadas discretamente pelos próprios reitores (sic!), fracassou, exceto em um ponto: centralizou controles financeiros ainda mais rígidos, de autorização de concursos e de outros fatos geradores de despesa.

E aqui estamos nós de volta, agora com Lula, ao mesmo problema. Essa resiliência dele deveria deixar-nos mais reflexivos. Se a lógica funcional da modernização administrativa explicava os fatos, nessas décadas, não convencia. Por que então diria eu que a nova lógica da organização pós-moderna o teria feito e o fará agora? É possível centrar o discurso crítico da universidade na eficácia organizacional – a relação meios-fins – e na funcionalidade estrutural? Pense-se no contexto em que foi desenvolvida a teoria organizacional da intervenção de mudança. A organização de produção de bens tangíveis e serviços avaliáveis por um cliente quando de sua entrega pode, sim, converter aquelas características em padrões de melhor desempenho e tê-las, ainda, como critério da modelagem conceitual de novas estruturas. E o produto da organização universitária? Todos conhecem a fragilidade de sua identificação formal e o uso discutível de sua quantificação em curtos ou médios prazos. Pode o **cliente** da universidade ter posição de ascendência sobre a organização que o serve?

Tenho dúvidas sobre as maneiras como as estruturas organizacionais – esse conceito esguio – interferem no resultado das IFES. É preciso olhar mais **a tradição**, nesse caso. Acho que as normas organizadoras de poder têm para professores estáveis de universidade federal e para suas autoridades vis-à-vis o Governo em Brasília, um valor mais simbólico, ligado a prestígio pessoal, ou secundário e manipulável, do que real. São formalisticamente cumpridas ou descumpridas; sua intenção não é reconhecida, internalizada, e o espírito delas não molda a cultura. Normas internas são ordinariamente usadas como armas, de lado a lado, nos conflitos políticos entre professores.

Digo mais: ao contrário do que se pensa, as IFES no Brasil não são propriamente órgãos **públicos**. São corporações privadas, incrustadas no aparelho estatal, como forma de sobrevivência. Regime sério de funcionário público não dá certo para professor universitário. As universidades sempre se sentiram autônomas, em alguns casos, soberanas, e durante pelo menos as três primeiras décadas de sua desordenada formação administrativa, realmente o foram. Em contrapartida, nas últimas décadas foram sujeitas a um regime normativo oposto. Mas basta assistir a certas reuniões de colegiados e conselhos universitários para ver como os professores incorporados se sentem soberanos. Hoje, os regimes de trabalhos e remuneração são descumpridos às claras, **químicas** são feitas contra a rigidez na classificação de despesas, fundações universitárias de professores (até várias

em uma mesma universidade) fazem quase tudo que uma universidade autônoma desejaria fazer. O funcionamento das atividades em geral, os horários e métodos de ensino, tudo se ajusta primeiro à conveniência de professores e funcionários, que suspendem o serviço e fecham o campus quando o decidem, nada disso parecendo intolerável porque, no fundo, “isso aqui (a universidade) é nosso mesmo”. É a universidade privatizada. Entretanto, normas, procuradorias públicas e tribunais de contas estão lá. É incrível como tem ido longe o formalismo resultante dessa esquizofrenia. Parece até que quanto mais a autonomia é reprimida, mais os professores a vivem simbolicamente.

No entanto, me aproximo da perspectiva teórica dos autores do artigo ao dizer que o insulamento burocrático da universidade federal juntamente com o regime de estabilidade (na verdade, desde o primeiro dia) no cargo público são **o meio cultural** onde se viabilizam, pelo menos no caso brasileiro, as condições de exercício do poder que explicaria, afinal, a resistência dessa instituição a situações de pressão social por mudança. Faço algumas observações específicas a propósito dessa questão do poder.

Antes de tudo, não há, propriamente, hierarquia. O poder do reitor é *sui generis*: aceito como uma espécie de **inevitabilidade funcional**, a quem os demais professores não retribuem com submissão, mas com a concessão de um prestígio magnífico... Essa é **uma comunidade de pares**! E, quando não for **comunidade**, sempre será de pares. (Aliás, por que é tão difícil fazer um condomínio residencial se desenvolver?) Do professor auxiliar ao titular todos são iguais e **regem** igualmente suas classes. O colegiado é o mecanismo mínimo de controle, equilíbrio e prevenção (mais que dissolução) de impasses e conflitos perigosos para o conceito social da instituição.

De que natureza é o poder desse indivíduo, chamado professor, e de sua corporação? Primeiro, ele tem **o poder da interpretação** dos fatos, que é um poder de criar mundos e neles envolver os que reverenciam o status superior do domínio da linguagem e do conhecimento científico. Essas pessoas vão dos estudantes em sala de aula aos interlocutores nas mesas de negociação; da imprensa, onde comparecem representando o saber e a solução especializada, aos políticos que os recebem em comissões para reivindicar privilegiadamente seus interesses.

Segundo, **o poder do critério**. Afinal, é na universidade que se aprende e se sabe dizer porquê. O professor julga o currículo – ele, afinal, sabe o que cabe ensinar – avalia irrecorrivelmente o aluno e decreta a **vida** ou a **morte** deste. Há algum controle de pares, sem dúvida, mas algo restrito à corporação. Nisso, qualquer ação judicial extra-universidade se limitará ao cumprimento formal de

regras internas. O julgamento prático do professor é, de fato, mais absoluto que o do juiz, embora, paradoxalmente, aquilo de que trate seja teoricamente mais discutível.

Terceiro, há o **poder da individualização final do saber**. Toda a competência e qualidade científica de uma universidade repousam no conhecimento de cada professor ou pesquisador, por mais que haja o grupo de pesquisa e a cooperação acadêmica. Mesmo que o conhecimento seja um bem cultural comum, ele e os títulos foram adquiridos por valor e decisão pessoal e, por isso, toda forma de uso depende de uma vontade pessoal de seu **possuidor natural**. Isso é uma incrível instância de recurso do professor e, por extensão, de sua corporação. Eles cobrarão, em outra moeda e de forma mais sofisticada, a gratuidade com que transmitem informações preciosas ou escrevem artigos científicos, bem como a absoluta falta de correspondência entre o valor (percebido) do conhecimento e os vencimentos do cargo, tanto mais hoje que estes são aviltados.

Na cultura universitária, há um espaço em que tudo isso se expressa, se educa e se reforça: **a sala de aula**. O professor, **sua** sala de aula e **sua** classe de ouvintes cativos! É difícil conceber dois professores atuando juntos em uma mesma sala de aula, embora no laboratório isso seja admissível.

Por tudo isso, o professor se sente forte, a corporação se sente forte, e assim enfrenta suas relações, inclusive com um Governo Federal reformador. Todos sabem: professor faz as coisas do jeito que quer, e não há no mundo quem obrigue um professor a fazer o que ele não quer ou de que não está convencido – e é difícil convencer, contra seus interesses, quem domina a retórica argumentativa. Ele resistirá, recorrerá a subterfúgios, formalismos, e, no fim, sua instituição não mudará no ritmo esperado pelas pressões externas.

Esse é o aspecto de formação do poder e do **conservadorismo** – que, afinal, representa apenas a discordância de ritmo e forma de mudança em relação a uma vontade externa – para o qual eu queria chamar a atenção.

Desisto de agir estruturalmente para a mudança da universidade federal? – Não. Mas a intervenção (termo, aliás, mal visto no contexto) se fará em pontos específicos, bem selecionados, porque qualquer ataque frontal ou medida generalizada seriam rechaçados com o heroísmo de quem defende **a sobrevivência da universidade, patrimônio da sociedade**. A legislação precisará incentivar seletivamente e liberar o sistema para que cada universidade vá, democraticamente (entenda-se: com legitimidade), a seu ritmo e maneira, estruturando a própria reforma. Um dos **pontos específicos** a que me refiro, seria, por exemplo, o do financiamento. O DNA cultural do monstro é tal que, se

lhe for garantido incondicionalmente o pasto público da receita tributária (como propõe um dos três projetos apresentados ao MEC), não há quem o faça mover-se e adaptar-se ao ambiente. E, muito parecidas com as de hoje, os nossos netos verão as universidades federais. Afinal, não são dinossauros...

Sou grato à RAC e honrado com a participação no debate, por sua oportunidade e pela qualidade do texto acadêmico dos professores Eurípedes e Marcelo Falcão Vieira (há pouco falei em DNA...)