
MARIA DA LUZ ALEXANDRINO
Instituto Superior Técnico

Autonomia das organizações públicas actualmente sem fins lucrativos a que chamamos «Universidades»

147

A superação da crise da universidade passa pela redefinição dos seus objectivos e das suas funções. Estas são, no entanto, definidas muito genericamente. Por isso, cada universidade, no quadro da sua autonomia, deverá especificar em concreto os seus objectivos e definir os prazos do respectivo cumprimento. Partindo da reflexão

sobre a experiência obtida na chefia da Divisão Pedagógica da Direcção-Geral do Ensino Superior, a autora faz um levantamento dos obstáculos ao exercício da autonomia das universidades, existentes tanto nos serviços centrais de gestão do sistema universitário como nas próprias universidades.

E

XERCÍ funções de Chefe da Divisão Pedagógica da Direcção-Geral do Ensino Superior e tenho atrás de mim quase oito anos de leitura e escrita de pareceres e estudos administrativo-legais sobre o ensino superior público, designadamente o universitário.

1. Prólogo

Na prática diária dos serviços não resta tempo, nem energia, para grandes reflexões e estudos de base — o «fait-divers» impõe-se, a resposta a questões pontuais dos administrados, instituições e cidadãos, assume o papel do objectivo principal e final; os prazos e os ritmos de trabalho impostos pela hierarquia decorrentes quer da gestão centralizadora e de tipo autoritário, quer da incapacidade de distinguir o principal do acessório e definir prioridades, não permitem normalmente o aprofundar sistemático das questões referentes à gestão central do que chamamos sistema de ensino universitário.

Mas após estes anos a analisar e avaliar propostas de criação de cursos de bacharelato, licenciatura e mestrado, numerus clausus, ramos e especialidades do grau de doutor, estruturas orgânicas de quadros de professores catedráticos e associados, equivalências e algumas outras dezenas de questões referentes às universidades públicas, tenho vindo a

colocar a questão — tem este trabalho imenso valido a pena? Obteve ou provocou melhorias no funcionamento das universidades? Evitou erros e distorções motivadas por pressões político-partidárias ou por simples intenção de agradar a governantes até há pouco, ainda por cima, passageiros de viagens de curto curso? E nos outros sectores — pessoal, financeiro e de instalações — a situação é diferente?

A resposta a estas questões é em geral negativa.

Por isso, esta contribuição tem o «background» de quem assiste a (e participa em) decisões pouco fundamentadas e tem a noção dos gastos inerentes à burocracia (que não confundo com administração, mas com a perversão desta), que não são contabilizados quer em tempo e qualidade de trabalho inutilizado quer, o que me parece mais importante, na desresponsabilização, desilusão e desmotivação que provoca em todos os que nela são obrigados a cumprir um papel — serviços centrais e universidade.

Mas o facto de ser ter acesso a este manancial de informações sobre a universidade dá uma visão global que dificilmente é conseguida por cada uma das instituições, pelo seu isolamento e deficiente troca horizontal de informações.

Destes dois aspectos — visão global e noção do tipo de gestão central executada — surge a certeza de que a autonomia universitária é o mais importante, ou talvez único, meio de provocar alterações profundas nesta situação que apenas agrada a alguns pelo poder discricionário que lhes confere.

A autonomia parece ser a condição *sine qua non* para um salto qualitativo na gestão e desempenho das funções da universidade e para, arrisco, a consequente melhoria quantitativa (pela redução) e qualitativa do trabalho da administração central deste nível de ensino.

Autonomia universitária — em palavras escritas e ditas parecem todos, autores e actores, de acordo — é necessária, urgente e dela depende a prossecução das finalidades do ensino universitário. Será que todos se referem à mesma autonomia e à mesma universidade?

Da universidade espera-se sempre alguma coisa — desenvolvimento cultural, inovação científica e tecnológica, o apoio e incentivo ao desenvolvimento ou até mais prosaicamente, a notoriedade, a promoção social ou o emprego certo e menos mal pago.

Diz-se que a crise social é generalizada e que a universidade tem a sua quota parte nela. A crise da universidade tanto pode residir no cumprimento dos seus objectivos, como na sua resposta às expectativas sociais em relação a ela.

Do texto de apresentação deste número da *Revista Crítica de Ciências Sociais* transcrevo e subscrevo:

«Uma das principais linhas de tensão, presentes na universidade, deriva do aprofundamento da indefinição dos seus objectivos.

A abertura e massificação põem em causa os seus meios pedagógicos, incapazes de garantir a transmissão de conhecimentos ao nível desejado. Por outro lado, esta preocupação é contraditória com outro objectivo igualmente fundamental de actividade universitária, a investigação e a produção de conhecimentos, que exige investimentos necessários a uma política de pesquisa e de formação de investigadores dinâmica e restrições de acesso (numerus clausus) impostas por um ensino de alto nível e uma investigação de ponta».

Penso que aqui reside uma das questões fundamentais para a universidade — a definição dos seus objectivos. É um lugar comum dizer que as funções da universidade são a difusão do conhecimento (formação), a produção de conhecimentos (investigação e desenvolvimento) e a inserção na comunidade (aplicação de conhecimentos — prestação de serviços à comunidade). Mas dentro destas funções quais são os objectivos? Não podem ser assimilados às funções, pela generalidade com que são definidas. Deveriam ser especificados ao nível do concreto e a prazo definido, pois só assim permitirão a sua implementação, gestão e avaliação.

149

A Universidade tem sido encarada e avaliada como *insti-tuição*, mas seria mais operacional olhá-la e estudá-la como *organização* (Tavares, 1985). Embora esta seja também uma forma de desmistificação, permite encará-la como aquilo que realmente é e trazer à sua análise, gestão e avaliação os contributos da moderna ciência de administração, infelizmente pouco desenvolvida em Portugal. Esta forma de abordagem, quase inexplorada no país, traria decerto grandes vantagens à eficácia do sistema e dos seus componentes.

Se a encaramos como organização, poderemos dizer que os seus objectivos devem ter em consideração três perspectivas ou expectativas fundamentais, que podem ser, e frequentemente são, conflituais (Kast, 1974):

- a) Do ambiente (sociedade) em que se situa;
- b) Da própria organização;
- c) Dos indivíduos ou participantes.

A resolução dos conflitos, mantendo a unidade de organização, conduzem à definição dos seus objectivos, através de um processo de negociação. Por isso, estes reflectem as alterações dos elementos que compõem, restringem e rodeiam a organização e devem ir adaptando-se aos novos conflitos que vão surgindo em cada momento e à forma de os superar.

Os objectivos só podem ser definidos no âmbito da própria organização e devem corresponder ao equilíbrio conseguido entre as necessidades e expectativas dos seus elemen-

2. Universi- dade

tos, tendo em atenção que sendo a «organização um subsistema de sociedade maia ampla, os seus objectivos devem ser legitimados pela sociedade. A organização só pode sobreviver quando comprometida com certos objectivos impostos pela sociedade e que legitimam as suas actividades» (Chiavenato, 1988). Se se encarar a universidade, cada universidade, como uma organização, ter-se-á que admitir que os seus objectivos variarão em função do seu desenvolvimento, do ambiente envolvente, da sua dimensão e capacidade para satisfazer as expectativas que existem e se geram dentro e fora dela.

As Universidades em Portugal conhecem-se pouco, o que decorre tanto do ainda fraco e muito recente desenvolvimento das ciências de educação e da administração, como da forma tradicionalista e receosa como se (não) encaram. E, dos aspectos em que se afigura terem centrado menos esforços, saliento a definição dos seus próprios objectivos e a sua gestão/administração, para o que aqueles são essenciais. Apresentam por isso, na generalidade, alguma fragilidade neste domínio face ao poder central que se arvora em legitimador social único dos seus objectivos ou, o que é pior e ainda por cima mais frequente, definidor dos seus objectivos, designadamente no campo da formação.

3. Autonomia

A autonomia das universidades, prevista, entre outros diplomas, na Constituição da República Portuguesa (art. 76.º, n.º 2) e na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14/10, n.os 7 e 8 do art. 45.º), aparece legalmente definida como autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.

Em algumas comunicações apresentadas à Jornada Nacional sobre Autonomia Universitária, realizada no I.S.T. em 1985, aparecem as seguintes noções ou definições do que é autonomia universitária:

«A autonomia confere à universidade o poder de se auto-determinar e decidir, em resultado de um juízo próprio, sobre todos os sectores em que exerce a sua actividade» (Costa, 1985).

«O conceito de autonomia pode ser expresso como a capacidade de decidir, dentro de um espaço estruturado por objectivos e regras definidos externamente» (Lourtie, 1985).

«... as universidades devem gozar de um conjunto de poderes de decisão e flexibilidade de actuação, que se englobam geralmente na palavra autonomia» (Dias, 1985).

«O conceito de autonomia universitária implica sempre maior espaço de liberdade (e responsabilidade) para os

processos decisórios que, a diversos níveis e com diversos horizontes, fazem funcionar o sistema universidade». (Tavares, 1985).

Autonomia é portanto um poder ou conjunto de poderes — o poder de definir os próprios objectivos, a capacidade para os realizar e a responsabilidade de os avaliar. Poder é necessariamente competência, isto é, o conhecimento necessário para decidir sobre determinados actos e factos (daí, a assimilação legal entre ambas as expressões); poder é também necessariamente responsabilidade não só naquilo que se faz, mas no próprio fazer é a obrigação de decidir e de assumir as consequências das decisões.

151

Não obstante o facto de a discussão mais recente se centrar quase exclusivamente na autonomia financeira, esta é apenas uma das vertentes da autonomia universitária, quicá a que neste momento se afigura aos universitários mais restritiva do seu desenvolvimento.

Mas a autonomia universitária só será um facto se for exercida em todos os domínios — na formação, na investigação e na ligação à comunidade — e se a capacidade de decidir e as estruturas decisórias não estiverem conformadas quer às regras normais da administração pública central quer àquelas que por tradição se instalaram na própria universidade. De pouco serviria a autonomia financeira se esta se limitasse a transferir o interlocutor do Ministério da Educação para o Ministério das Finanças. De pouco serviria, mesmo se profunda, se não houvesse autonomia para a criação de cursos ou definição de prioridades e linhas de investigação, ou para o recrutamento de pessoal seja ele administrativo, docente, técnico ou outro.

Por outro lado, a autonomia tem que corresponder a formas de organização e de gestão que permitam o máximo rendimento dos investimentos realizados, a decisão atempada, a previsão de cenários de desenvolvimento e a utilização de indicadores de desempenho. De pouco serve a autonomia administrativa se se consubstancia na aplicação de normas e regulamentos cujo sentido útil se perdeu há anos atrás e que deixam as novas tarefas e formas de organização sem espaço de regulamentação e concretização; de pouco serve se a capacidade de recrutar pessoal é quase inexistente.

A autonomia deve ainda conter a responsabilização no estudo e avaliação do cumprimento das suas funções, designadamente da formação. De pouco serve a autonomia pedagógica se o seu conteúdo for limitado à individualização de programas e métodos de ensino, ou à fixação das formas de avaliação, entre as alternativas da inclusão ou não de testes ou se é contínua ou reservada ao final do ano ou semestre.

4. Autonomia versus des- concentração

Por vezes verificam-se transferências de poderes do Estado para entidades (ou autoridades) académicas. Destacam-se nestas: o regime de unidades de crédito, com a possibilidade, verificada a condição da existência de quatro professores da especialidade do curso, de ser o reitor a fixar o conjunto de disciplinas que constituem o plano de estudos do curso; o recrutamento de assistentes e leitores, obedecendo aos quocientes máximos fixados pelo governo (ambos de 1980); as equivalências de habilitações nacionais e estrangeiras (1983); a delegação de competências aos Reitores renovada a cada novo Director-Geral, fixada com permanência pelo D.L. n.º 323/84, que inclui entre muitos outros a fixação do *numerus clausus* dos mestrados, o recrutamento e gestão de pessoal diverso, autorizações de pagamentos e despesas e concursos da carreira docente universitária.

Mas estas transferências não são realmente um processo de reconhecimento progressivo da autonomia — são medidas de desconcentração, motivadas pela incapacidade da administração central em manter em níveis de atraso sustentáveis os processos de decisão, em progressão «geométrica» dada a expansão do sistema, designadamente não universitário. Desconcentração é um processo de natureza administrativa em que se transferem poderes do Estado para outras instituições dele hierarquicamente dependentes, mantendo aquele a responsabilidade da orientação e de controle sobre esses órgãos periféricos (Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, 1981) — e nesta definição cabem a generalidade das medidas assinaladas.

Esta afirmação quase não carece de fundamentação — é evidente em quase todas estas medidas, principalmente no D.L. n.º 323/84, que na forma e no conteúdo é uma delegação de competências, restringida ainda na capacidade de (sub)delegar, uma vez que os reitores só podem delegá-las em vice-reitores. É ainda evidente pelo retrocesso a que actualmente se assiste no uso dos poderes aí citados. São exemplos as sucessivas limitações à liberdade de fixação de *numerus clausus* dos mestrados, com definição obrigatória de reservas de percentagem primeiro para docentes, depois para estes e para não-docentes (com valor mínimo fixado) e ainda depois com um número de vagas mágico mínimo (ou vice-versa) — o 20.

5. As organi- zações públi- cas — gestão estratégica e planeamento por objectivos

A escassez de recursos pressionou a entrada em palco e em primeiro plano da autonomia financeira. E como formas de solução para esta, equacionados o papel do Estado como financiador (ora fiscalizando, ora avaliando) e a necessidade de ir procurar recursos aonde eles existem — isto é, fora da organização — foram apontados: os contratos-programa à

semelhança dos existentes para as empresas-públicas; o o incentivo à prestação de serviços à comunidade, com todas as reservas e precauções necessárias ao nível de excelência dos serviços prestados e manutenção da independência face ao exterior; e a cobrança de um preço mais adequado aos custos dos serviços prestados na formação — as propinas. Todas estas propostas, se perfeitamente justas e talvez as únicas possíveis, têm subjacente uma mudança importante — a universidade deve começar a prever um futuro em que será obrigada a fazer uma gestão de tipo empresarial.

Ora, numa organização deste tipo, esta ruptura com o passado não é fácil. Como refere Paulo Roberto Motta (1979), as organizações, públicas ou privadas, prestadoras de serviços e sem fins lucrativos, que assumem grande relevância social, não têm sido muito estudadas do ponto de vista da sua gestão. As suas características próprias implicam algumas dificuldades na aplicação da teoria de gestão moderna — o preço pago pelos serviços prestados não tem relação com os custos; não existe contabilidade de lucros; a sobrevivência da organização não depende de mecanismos de mercado; os seus objectivos são eminentemente sociais e genéricos; e o espírito prevalecente é o da identificação com essa missão social.

Introduzir neste tipo de organização uma mentalidade de tipo empresarial, sem perder de vista o cumprimento dos objectivos sociais que deve satisfazer, implica não apenas bom senso e intuição, mas conhecimentos técnicos e científicos quer sobre a própria organização quer sobre gestão, designadamente dos recursos humanos, e organização e estruturas de decisão mais racionais. Este processo é gerador de conflitos e problemas entre os velhos e os novos valores. Provoca também desajustes entre as estruturas de decisão pesadas e pouco oportunas e a necessidade de decisão atempada, fundamentada e com horizontes alternativos. Origina, ainda, desequilíbrios e instabilidades, pois a dependência e a convivência com o exterior, mesmo que limitadas, obrigarão a conviver ou aprender a viver com o risco e a flutuação ambiental, ou seja, a incerteza.

A teoria administrativa vem defendendo que a melhor forma de planear e gerir organizações passa pelo planeamento estratégico e gestão por objectivos (Motta, 1979), sendo o planeamento uma actividade permanente e sistemática, intrinsecamente ligada à gestão, «fazendo ambos parte do mesmo processo técnico e político de tomada de decisão», que permite delinear futuros alternativos para as decisões que se tomam hoje. Ora, se a universidade não for autónoma em sentido real e, portanto, total, não poderá nem planear o seu futuro, nem gerir-se de forma a desenvolver-se.

6. Epílogo

A mudança da situação actual para a autonomia é fundamental se se pretender assegurar o desenvolvimento da universidade e, ainda mais, se se pretende que esta venha a desempenhar um papel relevante no desenvolvimento cultural, social, económico e político do país. A própria Lei de Bases do Sistema Educativo o reconhece, atribuindo ao Estado um papel fiscalizador apenas no domínio da autonomia financeira.

As naturais resistências à mudança para a autonomia não existem, no entanto, apenas no aparelho de estado, que vai atrasando a atribuição progressiva de autonomia com receio da perda do poder e do risco, mas também na própria universidade, na qual alguns sectores recebem a responsabilidade, o risco e a incerteza que decorrerão de deter o seu futuro nas suas próprias mãos.

A manutenção da situação actual não deixa, no entanto, de representar também um sério risco — os encargos decorrentes da burocracia, a gestão deficiente pelas estruturas decisórias múltiplas e sobrecarregadas e por esse facto, irresponsabilizadas, trarão a curto prazo mais prejuízos que os riscos calculados da inovação. ■

**Referências
Bibliográficas**

- | | | | |
|---|------|--|-----|
| Chiavenato,
Idalberto | 1988 | «Administração de Recursos Humanos» in Anna Maria Campos (org.), <i>Comportamento Organizacional e Gestão de Recursos Humanos</i> . Rio de Janeiro: Zahar. | |
| Costa, A. | 1985 | «Autonomia Universitária — a posição sindical», in <i>Jornada Nacional sobre Autonomia Universitária</i> . Lisboa: Instituto Superior Técnico. | |
| Dias, A. Romão | 1985 | «Dependência e Autonomia: a Condição da Universidade», in <i>Jornada Nacional sobre Autonomia Universitária</i> . Lisboa: Instituto Superior Técnico. | 155 |
| Kast, Fremont E. | 1974 | <i>Organizational and Individual Objectives</i> . New York: Prentice-Hall. | |
| Lourtie, Pedro | 1985 | «Notas sobre a Autonomia Universitária», in <i>Jornada Nacional sobre Autonomia Universitária</i> . Lisboa: Instituto Superior Técnico. | |
| Motta,
Paulo Roberto | 1979 | «Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais». <i>Revista da Administração Pública</i> , vol. 13, n.º 3, Jul/Set. | |
| Motta,
Paulo Roberto | 1987 | <i>Mitos e Realidades sobre o Planeamento Organizacional</i> . Lisboa: INA. | |
| Sec. de Est.
da Admin.
Reg. e Local | 1981 | <i>Livro Branco sobre Regionalização</i> . Lisboa. | |
| Tavares,
L. Valadares | 1985 | «Organização da Universidade Técnica de Lisboa: da gestão burocrática à gestão por objectivos», in <i>Jornada Nacional sobre Autonomia Universitária</i> . Lisboa: Instituto Superior Técnico. | |