

REGULAMENTAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: Práticas e Preceitos Legais

Carlos Alexandre Hees

Filipe Mariano Piazza

Centro Universitário Adventista de São Paulo – UNASP /Brasil

carlos.hees@ucb.org.br

filipe.silva@ucb.org.br

RESUMO

Esse estudo discute os rumos da educação superior no Brasil sob a ótica da autonomia e financiamento. Os reitores das universidades federais encaminharam ao governo federal uma proposta de regulamentação da autonomia universitária. Diante disso, questionamos a necessidade de tal proposta, visto que a autonomia já é determinada na Constituição Federal. Existe um processo histórico que aponta o real desinteresse em estabelecer autonomia para as universidades federais. A Universidade do Brasil foi implantada pela Lei nº 452 de 5 de julho de 1937, mas o aspecto da autonomia só foi tratado em 1945 pelo Decreto-Lei nº 8.393. Desde então é possível observar a relativização da norma da autonomia na educação superior e a falta de clareza nos processos de financiamento. O papel dos recursos financeiros como determinante para transformações já foi apontado por estudos de Bourdieu, entre outros sociólogos. Para este estudo, os referenciais teóricos foram buscados em Fávoro (2000), que afirma ser ilusória a autonomia pedagógica se esta não for acompanhada da administrativa, sendo que esta última não existe sem a autonomia financeira; Cerqueira Leite (1989), que faz um estudo histórico sobre a autonomia da universidade e o governo e Amaral (2003), que discute aspectos relativos ao financiamento da educação superior. Para obtenção dos dados, utilizou-se como método a pesquisa exploratória e, como instrumento de coleta de dados, a análise documental em leis e decretos normativos. Como resultado, constatou-se que são muitas as restrições administrativas e orçamentárias impostas. A Constituição Federal estabelece que as universidades são autônomas, porém isso não é uma realidade. Entendemos ser necessária uma regulamentação para o estabelecimento de uma efetiva autonomia universitária.

Palavras-chave: Educação Superior; Autonomia; Financiamento; Regulamentação.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o princípio de autonomia universitária está consagrado, de forma inequívoca, no texto da Constituição Federal no seu artigo 207, onde estabelece-se que “As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A imputação de autonomia às universidades indica o reconhecimento desta sua especificidade no conjunto das instituições públicas e a necessidade desse atributo para desempenhar as suas funções.

Entretanto, discute-se a efetividade prática deste princípio constitucional, a necessidade de determinar a sua aplicação e a forma de dirimir as dúvidas sobre possíveis contradições com outras disposições contidas na Constituição Federal. Para superar essas diversas barreiras existem propostas de elaboração de novas leis com o objetivo de normatizar o já estabelecido artigo 207 da Carta Magna. Esse estudo questiona a possibilidade desse procedimento favorecer a operacionalidade da autonomia ou aumentar a restrição da mesma.

1. Caminhos Percorridos

A história demonstra que a autonomia universitária foi controlada diversas vezes por medidas legais que “surtiram efeito nos períodos discricionários e autoritários, em especial, no Estado Novo e durante o regime militar” (FÁVERO, 2000, p. 180). Diante disso, entendemos que as leis serviram para adaptar a autonomia universitária aos interesses políticos e econômicos. Portanto, se de fato foram utilizadas para moldar a autonomia segundo propósitos de determinados grupos, torna-se uma forma de restrição à autonomia a interesses específicos externos, cumprindo na prática, o oposto de seu propósito.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 dispunha, em seu artigo 80, que as universidades gozariam de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar; mas ao mesmo tempo incumbiu o Conselho Federal de Educação de aprovar os estatutos das universidades. No entanto, a limitação do princípio da autonomia não residia somente na aprovação do estatuto pelo CFE; era ainda mais sentida na obrigatoriedade das instituições seguirem todas as regras emanadas daquele órgão para a elaboração do seu principal documento interno. Isso significava uma total falta de liberdade para traçar objetivos e estratégias de ação que cada universidade julgasse mais conveniente. Aquelas que não obedecessem aos rígidos critérios

não obtinham aprovação para continuar funcionando (OTRANTO, Celia Regina, 2014¹)

Entendemos que a construção da autonomia universitária não poderá ser uma realidade sem que exista uma gestão democrática. “A defesa da universidade autônoma e democrática passa pelo princípio da gestão democrática em todos os níveis e instâncias (FÁVERO, 2000, p. 183)”.

Portanto, a gestão democrática deve ser uma prioridade na construção da autonomia universitária. Este tipo de gestão se torna indispensável para que a instituição construa uma autonomia que transcenda interesses individuais ou políticos.

Outra questão que se faz necessária discutir, diz respeito aos aspectos relacionados ao financiamento e disponibilidade de recursos, que por vezes são considerados como opressores da autonomia universitária. Durante a história, visualizam-se restrições financeiras e administrativas, por parte do governo em relação as instituições federais de educação superior.

As investidas contra a autonomia das universidades públicas pelos governos neoliberais iniciaram-se já em 1991, no governo Collor [...] que propunha alterações dos Artigos 206 e 207 da Constituição Federal, implicando mudanças substantivas em relação á autonomia universitária. (Martins & Neves, 2004, p. 92)

(...) subjacente à retórica governamental sobre “autonomia”, aparece claramente sua estratégia: submeter as universidades federais à asfíxia financeira que está destruindo as bases materiais e acadêmicas do tecido universitário e acenar com a vaga perspectiva de “autonomia universitária” como panaceia para todos os males. (Trindade, 2001, p. 176)

Compreendemos ser necessária a construção da autonomia didático-científica, no sentido de liberdade para estabelecer os objetivos, organizar o ensino, a pesquisa e a extensão. Além disso, usufruir de liberdade acadêmica, administrativa e ainda, liberdade para gerir os recursos financeiros, propondo e executando o orçamento e estabelecendo estratégias de financiamento.

2- Regulamentação da autonomia universitária

¹ Trabalho apresentado na 27ª Reunião da ANPEd, nov/2004. Disponível em ANPEd: <http://www.anped.org.br/27/gt11/t113.pdf> acessado em 8 de julho de 2015.

Diversos debates e encontros de reitores e docentes universitários têm sido realizados no Brasil nos últimos anos para discutir a necessidade de viabilizar a autonomia universitária através de uma regulamentação. Dentre estes encontros, esse estudo destacará um, tecendo algumas considerações quanto aos documentos elaborados. Este debate foi promovido pela APUB, que é o Sindicato que reúne entidades nacionais e representantes dos demais sindicatos de docentes do Brasil, sendo realizado na Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2014. Foi discutido nesse encontro, portanto, as propostas de regulamentação da autonomia das universidades e institutos federais. Essas propostas foram elaboradas a partir de anteprojeto de Lei Orgânica da Universidade, criado pelo Grupo de Trabalho estabelecido pelo MEC.

As entidades que apresentaram propostas foram: PROIFES, Federação de Sindicato de Professores de Institutos Federais de Ensino Superior, Fasubra (Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativo dos Institutos Federais de Ensino Superior públicos do Brasil) e Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes dos Institutos Federais de Ensino Superior).

2.1. Análise das propostas apresentadas

A PROIFES, nos parágrafos iniciais da proposta apresentada cita que:

Apesar desta determinação constitucional, as Universidades ainda não gozam, na prática, de autonomia. Um conjunto de leis, portarias e outras determinações governamentais impedem as Universidades de exercerem sua autonomia. Entendemos que a lei deve dizer em que consiste a autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), uma vez que entendemos que essa autonomia deve ter limitações. Por exemplo, entendemos que as carreiras de docentes e de servidores técnico-administrativos devem ser carreiras nacionais e, portanto, não devem ser determinadas autonomamente por cada IFES.

Na proposta da PROIFES, há especificação dos aspectos que devem ser considerados na prática da autonomia didático-científica, administrativa e autonomia de gestão financeira e patrimonial garantidos pelo art. 207 da Constituição Federal de 1988.

Sobre a autonomia didático – científica, o PROIFES reivindica autonomia para:

- I – Liberdade para criar cursos de qualquer dos níveis de ensino previstos em seus estatutos, estabelecer seu currículo, seu elenco de disciplinas, obrigatórias e opcionais, as ementas e programas dessas disciplinas, assim como extinguir cursos existentes, observando sempre as conveniências e demandas das comunidades atendidas;
- II- Organizar a distribuição das atividades de ensino, pesquisa e extensão entre seus docentes;

- III - Fixar o número de vagas em seus cursos e programas, de acordo com a capacidade institucional;
- IV – Estabelecer as regras de avaliação, aprovação, reprovação ou recuperação de seus alunos;
- V- Fixar seus objetivos pedagógicos, científicos, tecnológicos, artísticos, culturais e sociais, bem como de educação para a democracia e cidadania;
- VI - Estabelecer normas e critérios para seleção, admissão e exclusão de seus estudantes, assim como para aceitação de transferências;
- VII- Estabelecer periodicamente o calendário acadêmico;
- VIII- Conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos;
- IX- Definir suas linhas prioritárias e mecanismos de financiamento da pesquisa, conforme regras internas.
- X - Aprovar propostas de projetos de pesquisa apresentadas por seus docentes;
- XI – Definir sua linha de ação para extensão universitária, criar cursos de extensão e programas de interação com a sociedade civil;
- XII- Aprovar propostas de programas de extensão apresentadas por seus docentes.

Autonomia administrativa:

- I - A organização da administração acadêmica em colegiados e órgãos de direção com capacidade decisória sobre assuntos relativos ao ensino, à pesquisa, à extensão e, no que couber, à administração e ao planejamento;
- II- A constituição do órgão colegiado deliberativo máximo da IFES, denominado “Conselho Universitário”, que será integrado por docentes, discentes, servidores técnico-administrativos e representantes de entidades sindicais, de aposentados e da comunidade local, em conformidade com o determinado por seus estatutos;
- III- O enquadramento de docentes e de servidores técnico-administrativos em carreiras estabelecidas nacionalmente, por intermédio de acordos firmados entre os respectivos sindicatos e o Governo Federal, devidamente regulamentados em leis específicas, com a observância de isonomia de salários – determinados estes por classes, níveis e titulações, sem prejuízo dos adicionais estabelecidos em lei;
- IV- A prerrogativa do dirigente máximo da IFES de, autorizado pelo Conselho Universitário da IFES:
 - a) Admitir, nomear, promover, demitir e exonerar pessoal, em consonância com a legislação pertinente;
 - b) Autorizar o afastamento de seu pessoal para qualificação e atualização e para participação em atividades científicas, tecnológicas, artísticas, culturais e de representação;
 - c) Firmar contratos, acordos e convênios, observada a gratuidade do ensino de graduação e de pós-graduação estrito senso.
- VI- A eleição, pela comunidade universitária da IFES (docentes, discentes e servidores técnico administrativos), na forma determinada em seus estatutos, do seu dirigente máximo e seu vice, que serão nomeados pelo Presidente da República;
- Art.7º A “Universidade Federal” possuirá uma Procuradoria Jurídica independente, cujos procuradores serão servidores da IFES, admitidos por concurso público de provas e títulos e cujo procurador chefe será escolhido e nomeado pelo Reitor dentre os procuradores concursados;

Autonomia de gestão financeira e patrimonial

I - Fiscalizar as IFES no que se refira às suas finalidades precípua, avaliando a qualidade dos profissionais formados, os resultados de suas pesquisas e os programas de extensão realizados;

II – Exercer papel de controle da gestão financeira e patrimonial das IFES, sendo o único órgão federal a tal autorizado.

(...) garantir o exercício dessa autonomia, a liberdade de:

I - Propor anualmente o seu orçamento para análise e aprovação pelo Conselho Interuniversitário Federal.

II - Na execução de convênios, contratos, acordos, compras de bens e serviços, e demais ajustes abrangidos por esta Lei, inclusive daqueles que envolvam recursos provenientes do poder público, as IFES adotarão regulamento específico a ser editado por meio de ato do Poder Executivo federal.

III- Gerir livremente seu patrimônio e seus recursos próprios;

IV- Receber doações, subvenções, heranças e legados e estabelecer cooperação financeira com entidades públicas e privadas;

V- Realizar operações de crédito e prestar garantias.

Art.11. Os salários dos docentes e servidores técnico-administrativos serão pagos pela União e o corresponde montante não integra os recursos destinados a cada IFES para OCC.

Art.12. Os recursos destinados pela União anualmente a cada IFES para OCC não poderão ser inferiores ao montante destinado no exercício financeiro imediatamente anterior, acrescido da correção inflacionária do ano, e serão enviados em duodécimos mensais, sem quaisquer rubricas limitadoras.

Art.13. O montante a ser repassado a cada IFES, na forma do Art.10o serão acrescidos dos recursos necessários para cobrir o aumento de despesas correspondentes à expansão da instituição em aumento de cursos, laboratórios, bibliotecas, programas de extensão e infraestrutura.

Art.14. Os excedentes financeiros de cada exercício serão incorporados ao exercício seguinte, e não serão considerados na fixação dos montantes a que se referem os Arts. 12 e 13 (Antiprojeto da PROIFES)

A ANDIFES apresenta um anteprojeto de lei destinado a regulamentar a autonomia universitária de que trata o art. 207 da Constituição com suporte nas seguintes justificativas:

A autonomia estar consagrada no enunciado do artigo 207 da Constituição Federal, os conjuntos normativos genericamente aplicáveis à administração pública federal, principalmente em matéria de gestão de pessoal e elaboração e execução orçamentária e financeira, mostram-se crescentemente inadequados, e até mesmo incompatíveis, com as peculiaridades universitárias federais. Enfraquece-se neste quadro a direção e a estrutura gerencial e induz-se ao convencionalismo, especialmente no tocante à organização e à dinâmica do ensino de graduação. Geram-se, ainda, formalismos e distorções no processo de tomada de decisão interna, subtraindo-se à comunidade acadêmica a motivação para o cumprimento crítico construtivo e responsável de suas tarefas (Antiprojeto da ANDIFES, 2014, p.2)

No antiprojeto da ANDIFES há constatação da necessidade de separação entre as universidades particulares e as públicas, justificando-se que:

Enquanto as universidades públicas estão sujeitas aos princípios e regras inerentes ao Direito Público (art. 37, caput, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), as particulares estão sob a regência do Direito Privado em matéria econômica, a elas se aplicando a noção privatista de que tudo que não é proibido pelo texto legal é lícito. Seabra Fagundes advertiu, em seu consagrado Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, que a atividade administrativa é sempre desenvolvida em nível infralegal. Por outra, não há atividade jurídica de administração pública extralegal, fora da lei ou acima da lei. Diante de tão evidente divisor de águas, não há dúvida de que uma lei que se proponha a dispor sobre a autonomia universitária em matéria de administração e economia públicas, não diz respeito às universidades particulares. As disposições principiológicas e as diretrizes educacionais inerentes à autonomia didático-científica, aplicáveis à rede privada de universidades, estão contempladas no art. 53, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Antiprojeto da ANDIFES, 2014, p.4).

Entre os pontos defendidos, destacamos a autonomia na eleição dos dirigentes, respeitando as tradições de cada instituição de ensino e, entre as divergências das propostas, a inclusão dos Institutos Federais feita pelo PROIFES. O Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), Jesualdo Pereira Farias, respondeu dia 12 de agosto de 2015 que irá retomar o Grupo de Trabalho (GT) para concluir as discussões iniciadas e que tratará sobre autonomia das Universidades².

São essas as principais propostas para a autonomia das universidades. As três travam um embate de forças políticas nas negociações e nas audiências públicas. Cada uma delas, em maior ou menor grau, propõe uma profunda reformulação na universidade pública. Algumas modificações propostas podem possibilitar a mudança da própria concepção de universidade pública, construída ao longo dos anos, e ainda mexer diretamente com a vida de cada pessoa dentro da universidade. Não seria lógico que pelo menos grande parte delas estivesse envolvida nessa discussão? Mas, se isso não está acontecendo, qual seria o motivo? Por outro lado, será que uma vez minimizados ou até mesmo ignorados os pontos de conflito entre as diferentes propostas, o problema da autonomia universitária estará resolvido? Será que a partir da aprovação de uma lei sobre o assunto, a autonomia universitária está "dada". Será ela uma dádiva ou uma conquista? (Otranto, 2015).

² Ofício em anexo.

Com essas indagações, a autora nos leva a refletir sobre a relação e responsabilidade da autonomia individual com a autonomia universitária. A autonomia individual implica uma situação ativa que remete a uma pessoa real "que é capaz de revelar seus fantasmas como fantasmas e não se deixa finalmente dominar por eles - a menos que assim o deseje"(Castoriadis, 1982,p.126). A autonomia universitária é um processo ativo e dinâmico assim como a autonomia individual. Devemos considerar a intersubjetividade social, em cada momento social e histórico. Isso se torna essencial para discutirmos a autonomia e regulamentação desse processo no espaço universitário. "A autonomia universitária é, então, um problema e uma relação social" (Otranto,2015).A conquista da universidade dependerá da participação de todos os sujeitos envolvidos nesse espaço.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal define que as universidades são autônomas, mas isto não acontece na prática, já que existem largas restrições impostas, sejam administrativas ou orçamentárias. Portanto, a autonomia universitária tem de ser, de fato, regulamentada. A universidade tem o compromisso de fortalecer a educação superior. Isso pode ser feito através da ampliação do acesso, formação com qualidade, indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

A universidade é um dos agentes responsáveis pela construção de uma sociedade mais igualitária e humana, e a regulamentação da autonomia favorece o exercício desse papel. Acreditamos porém que a regulamentação e implantação real da autonomia na universidade é conquista que depende de árduo trabalho coletivo e constante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castoriadis, Cornelius.(1982). *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília.

Recuperado em 10 abril 2015, de

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

Decreto-Lei nº 8.393 de 1945 (1945). Brasília. Dispõe sobre a autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar da Universidade do Brasil, e dá outras providências. Recuperado em 10 abril 2015, de

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8393-17-dezembro-1945-458284-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei nº 452 de 5 de julho de 1937 (1937) Dispõe sobre a organização da Universidade do Brasil. Brasília. Recuperado em 10 abril 2015, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-452-5-julho-1937-398060-veto-74823-pl.html>.

Martins, A. S. & Neves, L. (2004) *Reforma Universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã.

Otranto, C. R. (2004). Trabalho apresentado na 27ª Reunião da ANPEd, nov/2004. Disponível em ANPEd: <http://www.anped.org.br/27/gt11/t113.pdf> Acessado em 8 de julho de 2015.

_____. (2000). Trabalho publicado na Série Textos CPDA/UFRuralRJ, No. 13, agosto/2000. Disponível em http://www.celia.na-web.net/pasta1/Texto_4.pdf. Acessado em 8 de julho de 2015.

Proposta da *PROIFES*. Recuperado em 10 de abril 2015, de

<http://apub.org.br/wp-content/uploads/2014/01/Proposta-Proifef-novembro-2013-Lei-organica-da-univ-federais.pdf>

Proposta da *ANDIFES*. Recuperado em 10 de abril 2015, de
<http://apub.org.br/wp-content/uploads/2014/01/Anteprojeto-de-Lei-Comissao-de-Autonomia-da-ANDIFES.pdf>

Proposta da *FASUBRA*. Recuperado em 10 de abril 2015, de
http://apub.org.br/wp-content/uploads/2014/01/revista_fasubra_02.pdf

Trindade, H. (Org.). (2001) *Universidade em ruínas: na república dos professores*.
Petrópolis: Vozes.

ANEXOS



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR
Esplanada dos Ministérios - Bloco L - Edifício Sede - 3º andar - Sala 300
Telefones: 61-2022 8012/ 2022 8118
CEP: 70047-900 - Brasília - DF

Ofício nº 95/2015-GAB/SESu/MEC

Em 12 de agosto de 2015.

Ao Senhor
Eduardo Rolim de Oliveira
Presidente
Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior - PROIFES
SCS, Quadra 01, Bloco I, Sala 803/804, Edifício Central
CEP: 70301-000 - Brasília - DF

Assunto: **Pauta apresentada pelo PROIFES**

Senhor Presidente,

1. Em atenção ao Ofício nº 56/2015 enviado por essa Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior - PROIFES, por meio do qual é apresentada a proposta para discussão de pauta específica dos docentes federais, este Ministério da Educação manifesta favorável a retomada dos Grupos de Trabalho para conclusão das discussões iniciadas; pela criação de Grupo de Trabalho sobre autonomia das Universidades e para debate das questões conceituais sobre a Carreira do Magistério Federal, na forma e temas apresentados por essa entidade:

- reajuste salarial e reestruturação das Carreiras do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico - EBTT, nos termos da proposta protocolada;
- superação das pendências do Acordo de 2012: (conceitual e impacto orçamentário e financeiro);
- correção dos "prejuízos" causados aos docentes por interpretação equivocadas da Lei nº 12.772/2012: (interpretação de normas); e
- reabertura do Grupo de Trabalho para debater a Lei Orgânica para as Universidades e Institutos Federais.

2. Reafirmamos aqui o compromisso com o diálogo para construção de soluções que contribuam para o fortalecimento das Instituições Federais de Ensino Superior.

Atenciosamente,


JESUALDO PEREIRA FARIAS
Secretário de Educação Superior