

Tema: AUTONOMIA E OS MODELOS DE GOVERNO E GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Subtema: REGULAÇÃO, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.

Título: REGULAÇÃO E AUTONOMIA NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO FEDERAL: UM OLHAR SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

1º autor: Ivete Maria Barbosa Madeira Campos

E-mail: ivete.campos@gmail.com; ivete.campos@mec.gov.br

Instituição: Ministério da Educação e mestrandia do Mestrado Profissional em Educação da Universidade de Brasília (UNB). Brasília-Brasil.

2º autor: Bruno Siqueira do Valle

E-mail: brunosvalle@hotmail.com

Instituição: Ministério da Educação. Brasília-Brasil.

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a autonomia das universidades públicas federais, o processo de regulação que a elas vem sendo posto pelo Governo Federal a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), bem como em que medida tais universidades, enquanto instituições vinculadas e mantidas pelo poder central, exercem essa autonomia. Para tanto, o trabalho se utiliza da compreensão conceitual de autonomia e autonomia universitária, da descrição do percurso dos documentos legais que estabeleceram a autonomia das universidades federais e da análise do conjunto de leis, decretos e portarias emitidos pelo Poder Executivo. Com a CF/1988 ficou estabelecido o estatuto da autonomia universitária e a definição da responsabilidade da União na manutenção e desenvolvimento da educação superior. Por outro lado, as universidades federais enquanto unidades vinculadas e mantidas pelo Governo Federal estão sujeitas às normas da administração direta referente ao orçamento, em que pese sua autonomia. Isso implica verificar como os sucessivos governos, a partir de 1990, trataram da regulação no ensino superior público federal como condição para o

funcionamento e o financiamento destas instituições. Ao longo do período é possível verificar a busca por um padrão de qualidade no ensino superior, baseado em um sistema tripartite de difícil equilíbrio: autonomia, regulação e avaliação.

Palavras-chave: universidades federais, autonomia, regulação.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) definiu as novas regras para o conjunto das universidades federais com significativas inovações, entre elas destacam-se o estabelecimento do estatuto da autonomia universitária com a inserção da autonomia de gestão financeira e patrimonial e da gratuidade do ensino público no plano constitucional; bem como a definição da responsabilidade da União na manutenção e desenvolvimento da educação superior. Além disso, a CF/88 como referencial para a autonomia e para o processo de financiamento como um todo, definiu um novo arcabouço constitucional e abriu espaço para um novo rearranjo na relação Ministério da Educação (MEC) e as universidades federais brasileiras.

No entanto, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) compõem a estrutura organizacional do MEC como entidades vinculadas, quais sejam autárquicas ou fundações públicas¹. Sua organização e seu funcionamento estão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente, uma vez que dispõem de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (Art. 54 da LDB/96).

Ademais, em relação à autonomia das IFES em que pese os artigos 53 e 54 da Lei nº 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estarem relacionados ao tema da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial não possibilitam às IFES uma situação jurídica diferente dos demais órgãos da administração indireta. Afirmam ainda que não foi implantado um regime jurídico ou

¹ As fundações públicas foram regulamentadas e definidas pela Lei 7.596/1987. No seu artigo 3º ficou estabelecido que “As universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, terão um Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente e para os servidores técnicos e administrativos, aprovado, em regulamento, pelo Poder Executivo, assegurada a observância do princípio da isonomia salarial e a uniformidade de critérios tanto para ingresso mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos, quanto para a promoção e ascensão funcional, com valorização do desempenho e da titulação do servidor”.

mesmo financeiro próprio das IFES que seria fundamental para a autonomia orçamentária e financeira dessas instituições

O artigo está assim dividido: apresentação da institucionalização da autonomia universitária e a vinculação administrativa das IFES; conceituação de autonomia e como a autonomia universitária foi tratada desde a criação das IFES; o processo de regulação das IFES; e conclusões.

1.1 Uma visão geral sobre a autonomia universitária

Em relação ao debate sobre a educação superior e do papel da universidade, segundo Fávero (2006), destaca-se a atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC), que levantaram questões da concepção de universidade; funções que deveriam caber às universidades brasileiras; autonomia universitária; e modelo de universidade a ser adotado no Brasil. Nos anos 30, durante as reformas empreendidas por Francisco Campos,

[...] “uma questão, ainda hoje desafiadora, diz respeito à concessão da relativa autonomia universitária como preparação gradual para a autonomia plena. Embora ressalte, na Exposição de Motivos sobre a reforma do ensino superior, não ser possível, naquele momento, conceder-se autonomia plena às universidades, a questão fica, a rigor, em aberto”. (Fávero, 2006, p. 24)

Desde o início da criação da universidade federal brasileira o estatuto da autonomia foi permeado de debate. A autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, outorgada à universidade, não chegou a ser implementada. Tal inferência leva a reconhecer que, ontem como hoje, a autonomia outorgada às universidades não passa muitas vezes de uma ilusão, embora se apresente, por vezes, como um avanço. (Fávero, 2006, p. 28)

As universidades foram transformadas em autarquias de regime especial e fundações de direito público² pela Lei 5.540/1968. Esses estatutos administrativos foram criados com a Reforma Administrativa estabelecida e regulamentada com o Decreto-Lei 200/1967, que passou a regular a estrutura, as atribuições e o funcionamento da Administração Federal, bem como seu processo orçamentário.

No entanto, partindo do entendimento de Ranieri (2013) grande parte dos dispositivos legais que antecederam à CF/88 e trataram da educação superior permitia

² O Decreto Lei 200/1967 estabelece que as entidades compreendidas na Administração Indireta estão vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

ao Estado o controle e a tutela da mesma. Assim para a autora, o Estado, [...] “no campo da educação superior, planeja, define política e a executa; legisla regulamentação; financia e subvenciona o ensino e a pesquisa; mantém universidades e instituições públicas de ensino superior[...]” (Ranieri, 2013, p.11).

A autonomia universitária, a partir do estabelecido na CF/1988, é referência para que as IFES possam construir sua identidade e assumir seu papel social no Estado Democrático de Direito conforme o

Art. 207. 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.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica

O estabelecimento da autonomia gestão financeira e patrimonial na Constituição de 1988, conforme Cirne (2012), foi possível em decorrência do protagonismo da universidade pública no processo da Constituinte de 1987 e 1988, do momento político da época, “pós controle ideológico” exercido pelo período militar, da efervescência dos movimentos sociais e do contexto de uma longa greve geral das IFES. Destaca-se, ainda, que, em relação às universidades públicas, foi ativa a participação e atuação de dirigentes, professores e instituições de classes quando esses atores sociais exerceram seu recurso de poder político e ideológico junto aos congressistas para a inclusão de temas e propostas como a da autonomia universitária.

Para Ferraz (2014), a inclusão da autonomia financeira na Constituição Federal de 1988, constituiu-se uma significativa inovação, pois o fato dela já ter sido contemplada anteriormente em normas comuns não implicou no seu cumprimento pleno. No entanto, sendo a essa autonomia um inciso constitucional cabe questionar de que forma é exercida pelas IFES.

Na sequência, percebe-se que à medida que se estruturavam as universidades no país, a sua autonomia, sua manutenção e o seu financiamento, questões fundamentais, não eram tratados de forma objetiva e com a devida importância. Segundo Amaral (2008) desde o início das IFES havia uma indefinição sobre as regras destinadas ao funcionamento das IFES, especialmente as que se referiam ao repasse de recurso financeiros destinados à sua manutenção.

A compreensão de como se estabeleceu a autonomia das IFES vai além de qual autonomia ela exerce de fato, pois esta se relaciona com o que delas se espera, quais funções e qual o papel que elas podem desempenhar para ao conjunto da sociedade, por meio da produção de conhecimentos científicos e tecnológicos, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país. Segundo Amaral (2003) para que as IFES cumpram essas funções com sucesso, necessitam de autonomia intelectual, para estabelecer os conteúdos de ensino e da pesquisa de forma independente, e de autonomia de gestão financeira, para implantar suas atividades acadêmicas.

Dessa forma, entende-se que para a compreensão da autonomia das universidades públicas federais brasileiras, estabelecida pela art. 207 da CF/1988 torna-se necessário entender o conceito de autonomia universitária.

Segundo Costa (2010) o tema autonomia universitária suscita debates e tem mais relação com os aspectos políticos que jurídicos e o fato dela está constitucionalmente estabelecida poderia significar certa independência dos órgãos centrais do Governo Federal. No entanto, segundo o autor, o que se observa é uma competição de um lado os dirigentes das IFES travam uma luta por uma impetração mais objetiva e incisiva do artigo 207, por outro lado, os órgãos centrais do governo federal tendem a interpretar esse artigo de forma mais restritiva possível. (p.12)

Assim, em relação ao Artigo 207 da Constituição Federal de 1988, segundo o autor, “não se vislumbra no bojo do enunciado nenhuma indicação que vise a limitá-lo ou restringi-la...porque a constituinte regulou inteiramente o assunto, nada deixando ao legislador ordinário a completar.” (Costa, 2010, p.15)

Autonomia, segundo Ferraz (2014, p.2), “consiste na capacidade de autodeterminação e de autonormação dentro dos limites fixados pelo poder que a institui”. Neste caso, a soberania constitui-se no poder que a edita e acima dela não há nenhum outro. Portanto, a autonomia atua dentro dos limites prescritos na soberania. Já para Ranieri (2013) autonomia não se traduz em soberania e exercê-la, ainda que plena, está limitada pelo

ente maior dentre das quais e para quais são produzidas pelo ente autônomo normas própria e integrante do sistema jurídico global (p. 27) [...] exprime a ideia de ‘direção própria’, dentro dos limites preestabelecidos [...] complexo de poderes e funções necessário e suficiente para justificar a existência de instituições não soberanas dotadas de capacidade autonormativa [...] poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existia (Ranieri, 2013, p.37).

Já a autonomia universitária, segundo Sampaio (1998), é um conceito com muitos significados, vinculado à experiência e ao momento histórico institucional e sem consenso. A autora, ao detalhá-la, relaciona com autonomia política e administrativa.

A primeira é caracterizada pelo amplo poder conferido ao ente autônomo para a edição de normas equiparáveis ao nível legislativo e aptas a integrar o ordenamento jurídico geral. Já a segunda, por sua vez, reconhece um poder normativo mais restrito e infralegal, assumindo um caráter de normação (sic) regulamentar e executória da lei. A distinção entre autonomia política e administrativa refere-se à extensão do poder normativo conferido ao autônomo (p.22). A autonomia administrativa se restringiria, assim ao autogoverno marco da lei. Em outra concepção de autonomia universitária, esta equivale à autonomia política, implicando, portanto, amplo poder normativo e capacidade plena de decisão no marco da Constituição (Sampaio, 1998, p.23).

A autonomia das IFES, segundo Martins e Azevedo (1998), é um grande desafio para todos os segmentos envolvidos no ensino superior brasileiro. Se por um lado ela pode ser um bom rumo para o equacionamento de alguns obstáculos para o aprimoramento do ensino público e conseqüente elevação da qualidade. Por outro lado, não pode significar o descompromisso do governo federal para com a manutenção do sistema federal.

1.2 O processo de regulação nas IFES

A partir da Constituição de 1988, o processo de regulação nas IFES evolui por meio do estabelecimento de diretrizes para a expansão de cursos e instituições superiores associado a parâmetros de qualidade. No entanto, as alternâncias do cenário econômico ao longo do período se constituíram em obstáculos para a expansão em determinados momentos, enquanto que em outros funcionou como incentivo, inclusive influenciando a regulação nas IFES.

Cabe ao Estado, prioritariamente, criar condições políticas, definido autonomia e prerrogativas correlatas, garantindo condições de financiamento e tributação, estabelecendo processos de avaliação e regulação para o adequado funcionamento do sistema (MEC, 2004, p.4).

A regulação pode ser entendida de acordo com Martins (2005, p. 41) apud Meneghel, Robl e Silva (2006) como o Estado realizando uma função de controle, no qual estabelece regulamenta formas de funcionamento e organização, assim como verifica e assegura o seu cumprimento. Assim, é possível enxerga três dimensões, segundo os autores: a normativa, a verificadora e a controladora.

Na primeira dimensão se estabelece o contexto e as condições gerais nas quais serão desenvolvidas as duas outras dimensões. Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso, pois determina a realização dos processos de verificação e controle. (Meneghel, Robl & Silva, 2006, p. 6)

Cabe ressaltar que para garantir a qualidade nas IFES, segundo Martins (2005, p. 41) apud Meneghel, Robl e Silva (2006), as três dimensões são insuficientes, sendo necessário o processo complementar de avaliação.

Assim, Carneiro e Novaes (2009) caracterizam três fases para a evolução da regulação do ensino superior a partir da Constituição de 1988: 1- até meados da década de 1990 o processo de regulação era realizada de maneira tolerante e sem uma articulação clara; 2 – a partir do governo FHC se torna perceptível a busca por alinhamento entre regulação e avaliação; e 3 – a partir do governo Lula há uma revisão do aparato normativo de regulação e inclusão de novas medidas, como o SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Lei nº 10.861 de 2004).

No início da década de 90, o Governo Collor foi marcado pelo discurso de enxugamento da máquina administrativa do Estado, acabar com a inflação e modernizar a economia, o ensino superior federal foi alvo de propostas de alterações. Para tanto, segundo Weber (2010) foram criadas comissões com foco na permanente avaliação. Os resultados destas comissões vieram a partir de 1996 na elaboração das Diretrizes Curriculares dos Cursos de Graduação.

Segundo Weber (2010) no Governo FHC é possível verificar como tônica uma política baseada em desempenho e concorrência, de tal forma que para a primeira condição Sampaio (2000) apud Carneiro e Novaes (2009) sustentam que ocorreu a participação da comunidade acadêmica no processo de regulação e que no segundo o foco foi o incentivo a mecanismos de regulação de mercado.

Inclusive, esta realidade está presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Este plano justificou que a realização de uma reforma administrativa estava na necessidade de, diante da globalização da economia e integração mundial dos sistemas de produção, que a economia brasileira se tornasse competitiva e que continuasse o processo de regulação e intervenção em setores da educação, saúde e nos investimentos de infraestrutura. Reforma essa que estava atrelada à reforma fiscal e previdenciária.

As universidades, uma vez inseridas nos serviços não-exclusivos estatais, conforme o Plano Diretor, seriam transformadas em organizações sociais que objetivavam a descentralização, com a transferência do setor estatal para o público não estatal.

A evolução da regulação se torna nítida no art. 1º da Lei 10.861 de 2004 que trata do objetivo do SINAES que é “assegurar a avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (BRASIL, 2004)

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) é, pois, regido pelos princípios de que a educação superior constitui direito social e dever do Estado, e a formação e a produção do conhecimento é relevante para o desenvolvimento conjunto da população e para o avanço da ciência. (WEBER, 2010, p.13).

No Projeto de Lei do SINAES observa-se que a autonomia seria assegurada conforme o estabelecido na CF/1988, e que a autonomia de gestão financeira e patrimonial é meio para assegurar plenamente a autonomia didático-científica. No entanto, o texto aponta a regulação, o controle, e a avaliação institucional como elementos importantes tendo como requisito o planejamento estratégico, materializado por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O Decreto nº 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, exige uma nova adequação dos procedimentos de elaboração e análise do PDI. Este passa a ser um dos parâmetros para a avaliação institucional, que por sua vez é o referencial básico para o processo de credenciamento e credenciamento das instituições, dessa forma relaciona-se com o SINAES.

Conclusões.

As Universidades Federais brasileiras, segundo a LDB, gozam de estatuto jurídico especial para atender as peculiaridades de sua estrutura. Na Constituição de 1988 é definida que sua autonomia tem caráter de gestão financeira e patrimonial, mas ao mesmo tempo na condição de entidades vinculadas, que podem ser autarquias ou fundações públicas vinculadas ao Ministério da Educação. No entanto, esta autonomia é

limitada a sua atividade e administração própria, sem se desvincular ao interesse do Estado.

O financiamento das Universidades Federais é provido pela União, a partir da definição do orçamento, sendo submetido aos critérios de fixação de despesa estipulados para todos os Ministérios. Tendo em vista sua dependência orçamentária e financeira, sua autonomia se torna limitada a aspectos patrimoniais e financeiros.

O que se percebe são dois movimentos por parte do Governo Federal em relação à autonomia universitária associada ao financiamento, um é o estabelecimento de valor global fixo de recursos para as IFES, supõe-se com critérios previamente estabelecidos e negociados, e a complementação se daria na captação de recursos financeiros de diferentes formas, por meio de convênios e contratos seja com empresas públicas ou privadas; o outro é quando do repasse de recursos da União, este se dando com controle e regulação e sujeitos às medidas de restrições, sobretudo de políticas econômicas.

Desde a Constituição de 1988 o processo de regulação se estruturou no sentido de atrelar regulação a avaliação. A elaboração do orçamento das Universidades Federais, a partir do Decreto 7.233 de 2010, passou a levar em consideração como um dos critérios os resultados dos instrumentos de avaliação do SINAES.

A evolução da regulação das Universidades Federais brasileiras atende as dimensões normativa, verificadora e controladora. Para buscar a qualidade dos serviços prestados pelas Universidades Federais, o SINAES acrescentou a avaliação como critério, de tal forma que as IFES almejando melhores resultados nessa avaliação, passam a buscar mais recursos financeiros para melhoria da estrutura física e dos processos acadêmico.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

_____. Lei n.º 10861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

_____. Decreto n.º 5773, de 9 de maio de 2006, Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e

cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

_____. Decreto n.º 7233, de 19 de julho de 2010, Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências.. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

Carneiro, B. P., & Novaes, I. L. (2009). Regulação do ensino superior no contexto de contemporaneidade. Em A. D. Nascimento, & T. M. Hetkowski, *Educação e contemporaneidade: pesquisas científicas e tecnológicas* (pp. 63-90). Salvador: EDUFBA.

Cirne, M. B. (2012). Universidade e Constituição. Uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária. *Dissertação de Mestrado*. Brasília.

Costa, G. (2010). *Autonomia Universitária: Limites Jurídicos*. Natal: UFRN.

Fávero, M. A. (2006). A Universidade no Brasil: das origens à reforma Universitária de 1968. *Educar*, pp. 17-36.

Ferraz, A. C. (s.d.). *A Autonomia Universitária na constituição de 05.01.1988*. Fonte: www.pge.gov.br:
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>

Martins, C. B., & Azevedo, S. (1998). Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, pp. 113-121.

Meneghel, S. M., Robl, F., & Silva, T. T. (Dezembro de 2006). A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. *Educar*, pp. 89-106.

Ministério da Educação. (2004). *Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*. Brasília.

Ranieri, N. (2013). *Autonomia Universitária. As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Sampaio, A. B. (1998). *Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal*. Brasília: Universidade de Brasília.

Weber, S. (out-dez de 2010). Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. *Educ. Soc.*, pp. 1247-1269.