

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARIANA – UFSC  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – CPGA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL**

**AUTONOMIA NA UNIVERSIDADE ESTADUAL  
DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE**

**MARIA GORETE BROTTI**

**FLORIANÓPOLIS**

**2000**

**MARIA GORETE BROTTI**

**AUTONOMIA NA UNIVERSIDADE ESTADUAL  
DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE**

**Dissertação apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Mestre.  
Curso de Pós-Graduação em Administração,  
Universidade Federal de Santa Catarina.**

**Orientador: Prof. Dr. Nelson Colossi**


**FLORIANÓPOLIS**

**2000**

**AUTONOMIA NA UNIVERSIDADE ESTADUAL  
DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE**

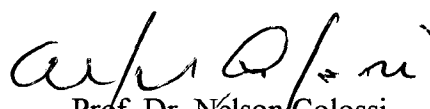
**MARIA GORETE BROTTI**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Políticas e Gestão Institucional) e aprovada em sua forma final pelo curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

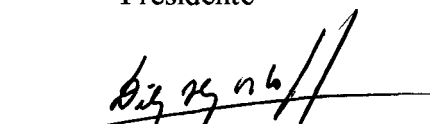


Prof. Dr. Nelson Colossi  
Coordenador do Curso


Apresentada à Comissão Examinadora, integrada pelos professores:



Prof. Dr. Nelson Colossi  
Presidente



Prof. Dr. Dilvo Ilvo Ristoff  
Membro



Prof. Dr. Antônio Domário de Queiroz  
Membro

*A Deus que em todos os momentos esteve a meu lado para me sustentar, dentro de mim para me encorajar, atrás de mim para me proteger e acima de mim para me abençoar. A Ele que com Sua Divina Luz deu-me o conforto e a inspiração necessária para superar os momentos de tristeza e desânimo.*

*A meus pais, Antenor e Santina, que com seu amor incondicional, seus exemplos e ensinamentos me ofereceram o alicerce para que eu pudesse desenvolver o meu Ser.*

*Ao Júnior, pelo grande amor e pela compreensão nas horas, dias e meses de distanciamento.*

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Nelson Colossi, pelo incentivo e orientação carinhosa e pela preocupação em produzir um trabalho de qualidade.

Aos professores, Dr. Dilvo Ilvo Ristoff e Dr. Antônio Diomário de Queiroz, membros da banca, por suas valiosas contribuições e sugestões, essenciais para o enriquecimento deste estudo.

Aos professores do Curso de Pós-graduação em Administração (CPGA), pela experiência e conhecimento compartilhados.

Aos servidores do CPGA, Graziela, Silvia, Marciane, Graça e Márcio, pelos préstimos gentis e atenção dispensados.

Aos amigos Delsi Fries Davok e Sinésio Ostroski, pelo carinho, amizade e apoio dedicado em todos os momentos.

Ao colega Pedro Antônio de Melo pelas valiosas sugestões a este estudo.

Aos colegas do Curso, particularmente aqueles cujo contato foi mais próximo, pela amizade e crescimento conjuntos.

À UNIOESTE, pela oportunidade de capacitação.

Aos professores e dirigentes da UNIOESTE, pela disponibilidade, atenção e colaboração em fornecer os dados, sem os quais esta pesquisa não se realizaria.

Aos colegas da UNIOESTE e amigos de Cascavel, pela amizade e motivação constantes.

A minha família e família Gonçalves, pelo extremo carinho.

A todos os que acreditaram na possibilidade deste projeto e contribuíram, ao seu modo, para a sua realização.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>x</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xi</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1 PROBLEMA.....	1
1.2 OBJETIVOS .....	4
1.3 RELEVÂNCIA E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	5
1.4 ESTRUTURA DO ESTUDO .....	6
<b>2 BASE TEÓRICO-CONCEITUAL</b> .....	<b>7</b>
2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	7
2.1.1 Autonomia.....	7
2.1.2 Autonomia universitária .....	9
2.1.3 Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.....	11
2.1.4 Qualidade, avaliação institucional e autonomia universitária.....	16
2.2 HISTÓRICO E PROBLEMÁTICA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA .....	18
2.2.1 Evolução histórica e legislação .....	18
2.2.2 Aspectos da problemática da autonomia universitária .....	28
2.3 AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS.....	31
2.3.1 Dimensões e condições vivenciadas.....	32
2.3.2 Gestão de recursos humanos.....	33
2.3.3 Gestão financeira e orçamentária .....	34
2.4 PROPOSTAS DE AUTONOMIA PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS .....	37
2.4.1 Financiamento .....	43
2.4.2 Carreira do pessoal .....	44
2.4.3 Natureza jurídica .....	46
2.4.4 Repasse dos recursos .....	47
2.4.5 Política Previdenciária .....	48
2.4.6 Credenciamento .....	49
2.4.7 Processo de democratização .....	50
2.4.8 Avaliação institucional .....	52

2.4.9 Outros aspectos .....	54
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>56</b>
3.1 <i>DESIGN</i> DA PESQUISA .....	56
3.2 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA .....	58
3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS DA PESQUISA .....	59
3.3.1 Coleta de dados .....	59
3.3.2 Tratamento dos dados.....	60
<b>4 ENSINO SUPERIOR ESTADUAL DO PARANÁ .....</b>	<b>62</b>
4.1 INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE ENSINO SUPERIOR PARANAENSES .....	62
4.1.1 Políticas para o ensino superior público estadual no Paraná .....	63
4.1.2 Autonomia das instituições estaduais de ensino superior do Paraná .....	64
4.1.3 O Termo de Autonomia da UNIOESTE .....	69
4.2 A UNIOESTE .....	70
4.2.1 Projeto institucional.....	71
4.2.2 Situação atual .....	73
<b>5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>76</b>
5.1 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: CONCEPÇÃO, LEGISLAÇÃO E GESTÃO .....	76
5.1.1 Questão de Pesquisa 1: significado e importância da autonomia universitária .....	76
5.1.2 Questão de Pesquisa 2: aspectos legais da autonomia universitária .....	78
5.1.3 Questão de Pesquisa 3: gestão e autonomia universitária .....	85
5.2 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: PROJETOS E EXPERIÊNCIAS .....	88
5.2.1 Questão de Pesquisa 1: projetos de autonomia universitária.....	88
5.2.2 Questão de Pesquisa 2: autonomia das universidades estaduais paulistas .....	95
5.3 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA UNIOESTE .....	97
5.3.1 Questão de Pesquisa 1: Termo de Autonomia da UNIOESTE.....	98
5.3.2 Questão de Pesquisa 2: política de recursos humanos da UNIOESTE .....	104
5.3.3 Questão de Pesquisa 3: fatores facilitadores e dificultadores na implantação do exercício da autonomia na UNIOESTE .....	106
5.3.4 Questão de Pesquisa 4: processo de transição para o regime autônomo .....	108
<b>6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>120</b>
<b>A N E X O S .....</b>	<b>128</b>



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADUEM – Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Maringá
- ANDES-SN – Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior - Sindicato Nacional
- ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- APIESP – Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público
- CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
- CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CONAD – Congresso Nacional da ANDES
- COU – Conselho Universitário
- CRAFE – Conselho de Reestruturação e Reforma Fiscal do Estado
- CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
- CRUESP – Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo
- ENC – Exame Nacional de Cursos
- FACIMAR – Faculdade de Ciências Humanas de Marechal Cândido Rondon
- FACISA – Faculdade de Ciências Sociais de Foz do Iguaçu
- FACITOL – Faculdade de Ciências Humanas “Arnaldo Busato” de Toledo
- FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
- FECIVEL – Faculdade de Educação Ciências e Letras de Cascavel
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNAI – Fundação Nacional do Índio
- GED – Gratificação do Estímulo a Docência
- GERES – Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior
- ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IES – Instituições de Ensino Superior  
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior  
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PUC/PR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
SETI – Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior  
SIP – Sistema Integrado de Pagamento e Pessoal  
UEL – Universidade Estadual de Londrina  
UEM – Universidade Estadual de Maringá  
UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UNESP – Universidade Estadual Paulista  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro Oeste  
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
USP – Universidade de São Paulo

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar o processo de transição para a autonomia da UNIOESTE, segundo a percepção dos seus professores e dirigentes. Para tanto, procura-se: (a) conhecer os principais aspectos conceituais e os fundamentos macrosociais que sustentam a autonomia universitária; (b) caracterizar a percepção dos professores e dirigentes sobre a questão da autonomia universitária em geral e, em particular, a autonomia da UNIOESTE; (c) analisar os reflexos imediatos do processo de autonomia na gestão administrativa da UNIOESTE, bem como no âmbito do ensino, pesquisa e extensão; (d) identificar os fatores dificultadores e facilitadores da implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE. A pesquisa caracteriza-se como estudo exploratório-descritivo e classifica-se como um estudo de caso. A abordagem adotada é predominantemente qualitativa, tendo uma perspectiva de corte transversal. A população-alvo é composta pelos professores e dirigentes da UNIOESTE, denominados informantes-chave. Os dados primários foram coletados por meio de um roteiro de entrevista semi-estruturada aplicada *in loco* a 17 informantes-chave. Os dados foram tratados de forma qualitativa. Para isso, construíram-se categorias a partir das variáveis definidas nas questões de pesquisa representadas no roteiro para as entrevistas. Os resultados da pesquisa revelam que há uma crença geral na Instituição indicando que a autonomia é fundamental para a sobrevivência e desenvolvimento das universidades públicas no atual contexto do ensino superior. Evidencia que há necessidade de a Instituição promover um aprofundamento das discussões e estudos sobre as leis que tratam da autonomia universitária, uma vez que existem muitas dúvidas a esse respeito. Fica evidente que a questão financeira é fundamental, sem a qual não existe autonomia. A autonomia didático-científica e a autonomia administrativa na UNIOESTE estão condicionadas à autonomia de gestão financeira. Constata que, embora a autonomia seja um princípio constitucional, assim como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, teme-se que ela possa interferir na indissociabilidade dessas atividades-fim da Instituição. A pesquisa revela que a autonomia promove mudanças substanciais nas áreas administrativa, orçamentária, financeira e de recursos humanos, exigindo maior responsabilidade dos dirigentes e maior envolvimento da comunidade universitária. Evidencia que os professores e dirigentes da UNIOESTE têm conhecimentos apenas superficiais sobre as propostas e experiências de autonomia universitária brasileira. Mesmo assim, a pesquisa identifica opiniões e posições muito interessantes sobre alguns pontos polêmicos que envolvem as propostas de autonomia universitária em discussão no Brasil. Na UNIOESTE, o processo de autonomia iniciou a partir do Termo de Autonomia do governo do Estado do Paraná, no começo de 1999. Sobre o Termo, a pesquisa revela que o valor do recurso repassado à Instituição foi suficiente apenas para as despesas com pessoal e custeio, não permitindo investimento. Apesar disso, ele foi positivo principalmente porque, dentro do montante de recursos disponíveis, a UNIOESTE pôde planejar suas despesas e teve maior liberdade para gerenciar esses recursos. O Termo ampliou um pouco o exercício da autonomia na Instituição, podendo-se verificar algumas implicações da autonomia na política de recursos humanos, na questão orçamentária, nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão. A pesquisa revela ainda alguns fatores de ordem interna e externa que dificultam ou facilitam a implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE.

## ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the process of transition towards autonomy of UNIOESTE, according to the perception of its professors and administrators. To this end, the researcher sought to: (a) become acquainted with the main conceptual aspects and the fundamentals of the macro-society that supports the autonomy of the university; (b) characterize the perception of the professors and administrators concerning the issue of university autonomy in general and, in particular, the autonomy of UNIOESTE; (c) analyze the immediate effects of the process of autonomy on the current administration of UNIOESTE, as well as on the areas of teaching, research and extension; (d) identify the factors that cause difficulty/facility in the implementation of the full exercise of autonomy in UNIOESTE. The research is characterized as an exploratory-descriptive study and is classified as a case study. The approach is predominantly qualitative, with a cross-section perspective. The target population is composed of professors and administrators of UNIOESTE, known as key informants. The primary data were gathered by means of a guide to a semi-structured interview held *in loco* for 17 key informants. The data were treated qualitatively. To do so, categories were constructed from the variables defined in the research questions represented in the interview guide. The results of the research reveal that there is a general belief in the Institution, indicating that autonomy is fundamental for the survival and development of public universities in the current context of higher education. There is evidence that the Institution needs to promote a deepening of discussions and studies concerning the laws that deal with university autonomy, inasmuch as there are many doubts on this matter. It is evident that the financial question is fundamental, without which there can be no autonomy. Didactic-scientific or administrative autonomy at UNIOESTE are conditioned to the autonomy of financial management. It has been found that, although autonomy is a constitutional principle, along with that of the indissociability of teaching, research and extension, it is feared that it can interfere with the indissociability of these activities which serve the purpose of the Institution. This research reveals that autonomy promotes substantial changes in the areas of administration, budgeting, finances and human resources, requiring greater responsibility on the part of the administrators and greater involvement of the university community. There is evidence that the professors and administrators of UNIOESTE have only a superficial knowledge regarding the proposals and experiences of university autonomy in Brazil. Even so, the research identifies very interesting opinions and positions regarding some controversial points that involve the proposals for university autonomy under discussion in Brazil. In UNIOESTE, the process of autonomy began as a result of the Termo de Autonomia of the government of the State of Paraná, in the beginning of 1999. In regard to the Term, the research reveals that the value of the resources passed on to the Institution was barely enough for the expenses involving personnel and running expenses, not allowing for investment. Notwithstanding, it was positive, mainly because, within the total amount of resources available, UNIOESTE was able to plan its expenses and had greater freedom to manage those resources. The Term served, to a certain extent, to broaden the exercise of autonomy in the Institution, so that it was possible to verify some problems of autonomy in the policy of human resources, in the budgeting question, in teaching, research, extension and administrative activities. The research reveals some further factors of an internal and external order that cause difficulty/facility in the implementation of the full exercise of autonomy at UNIOESTE.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 PROBLEMA

O processo de mudanças deste final de século, que se convencionou chamar de globalização, é caracterizado pela incrível velocidade com que pessoas, mercadorias, dinheiro e informações circulam pelo mundo. A globalização é um fenômeno irreversível que atinge todas as nações. É uma realidade que está mudando hábitos, costumes, noções de espaço e tempo, obrigando a repensar conceitos como os de Estado, território e nacionalidade. Com a globalização ocorre a padronização do consumo e a massificação da cultura, que passam a ditar regras de comportamento e de consumo.

A sociedade brasileira está inserida e articulada com essa sociedade global, que abrange relações, processos e estruturas sócio-econômicas e político-culturais universalizados. A nova ordem mundial, que está se instituindo no final deste século, sustenta-se no desenvolvimento da educação, da ciência e da tecnologia.

Diante dessa realidade, questiona-se o papel e a missão da universidade pública, bem como a responsabilidade do Estado em provê-la de recursos suficientes para sua manutenção e atuação. Há, da parte do governo e da sociedade, uma maior cobrança por eficiência e qualidade dessa instituição. Além do desenvolvimento do ensino de qualidade, da pesquisa básica, aplicada e tecnológica, ela deve buscar conhecimentos científicos que respondam, no mínimo, aos desafios e problemas sócio-econômicos e político-culturais da sua região. A universidade pública precisa comprometer-se cada vez mais com a produção, a sistematização e a disseminação do saber. Deve promover o debate, a comunicação e a publicização de novas idéias. Precisa colocar-se continuamente em interação com a sociedade que a sustenta. Portanto, ela deve cumprir com seu compromisso social de formar o homem para construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse contexto, a preocupação com a questão da autonomia da universidade pública brasileira adquire centralidade. Ao longo dos anos a universidade vem discutindo e mobilizando esforços com vistas à implantação da sua autonomia. Houve grandes avanços nas discussões em torno do tema, bem como na legislação. Por exemplo, a Constituição Federal no Artigo 207 reza que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. No entanto, até o momento, uma das poucas experiências de autonomia mais próxima do estabelecido na Constituição é a das universidades estaduais paulistas: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Isso demonstra a dificuldade na implementação da autonomia na universidade pública brasileira, especialmente pela escassez dos recursos financeiros colocados à sua disposição. No Brasil, as universidades públicas federais e estaduais sempre dependeram quase totalmente de recursos oficiais, mesmo as que já adquiriram sua autonomia, como é o caso das universidades estaduais paulistas. Nesse sentido, constata-se a necessidade de aprofundar e ampliar as discussões e os estudos na busca de mecanismos e alternativas que possam viabilizar a autonomia da universidade pública brasileira.

Particularmente no Estado do Paraná, somente nos últimos anos é que se iniciaram as discussões de políticas para um sistema de ensino superior estadual, envolvendo as universidades e faculdades estaduais. O governo do Paraná mantém ensino superior em cinco universidades e onze faculdades isoladas, que absorvem, aproximadamente, 50% dos estudantes de graduação do Estado. A maioria das IES estão localizadas no interior do Paraná, sendo uma no Sul, Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); duas no Norte, Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Universidade Estadual de Maringá (UEM); uma no Extremo Oeste e Sudoeste, Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); uma no Centro Oeste, Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO); além de nove faculdades em diversas regiões e duas na capital.

Atualmente, houve avanços significativos na consolidação das universidades estaduais paranaenses. Destaca-se: (1) a regulamentação do Artigo 205 da Constituição Estadual, criando o Fundo Paraná, órgão responsável pelo financiamento da pesquisa e tecnologia do Estado; (2) a criação da Carreira Docente das universidades, refletindo positivamente na melhoria da qualidade do ensino pela qualificação e manutenção dos seus quadros; (3) a

implantação do Projeto Telemática, dotando as instituições e o Estado de tecnologia moderna na área das comunicações; (4) a iniciação do processo de autonomia, mediante o Termo de Autonomia do governo estadual.

As universidades estaduais paranaenses são instituições bastante homogêneas, tanto no que se refere à sua constituição jurídica como no que diz respeito a alguns de seus objetivos. Também quanto aos aspectos constitutivos e organizacionais elas não diferem muito, mesmo porque a lei não permite. A autonomia de cada uma delas, no entanto, guarda suas peculiaridades. Por estarem inseridas em regiões específicas do Estado do Paraná, tornam diferentes os anseios relativos à autonomia, pois são distintos os desejos das suas comunidades locais.

Esse é, especificamente, o caso da UNIOESTE. Essa Instituição possui um conjunto de características que a distingue das suas co-irmãs paranaenses, notadamente pela sua origem, região, objetivo, vocação e missão. Hoje, sua consolidação passa pela busca da qualidade, tanto em nível acadêmico quanto administrativo. No nível acadêmico, a preocupação central é com a melhoria da qualidade do ensino dos cursos de graduação e pós-graduação existentes, principalmente, por meio da qualificação do corpo docente e da elevação do número de docentes trabalhando em tempo integral na Instituição, bem como pelo incentivo às atividades de pesquisa e criação de novos cursos de graduação e pós-graduação. Esses objetivos exigem, em contrapartida, novos desafios à administração da UNIOESTE que deve, ao mesmo tempo, estar consciente da necessidade dessas mudanças face às exigências e anseios da comunidade regional e ter claro que os recursos financeiros para promover tais mudanças estão cada vez mais escassos. Isso eleva o seu comprometimento com mecanismos de gestão que busquem a eficiência e a eficácia nas suas ações.

Além disso, a UNIOESTE, assim como as demais universidades estaduais paranaenses, em decorrência do referido Termo de Autonomia, está iniciando o processo de implantação da sua autonomia. Conforme o Termo, as universidades estaduais paranaenses, juntamente com o governo, devem discutir e apresentar uma proposta de autonomia das IES do Paraná, de acordo com as normas vigentes. Nessa primeira fase, numa observação superficial do processo, verifica-se que o seu desenvolvimento prático, em muitos aspectos, está sendo dificultado pelas imposições legais do próprio Termo de Autonomia, particularmente no que se refere à divisão das verbas orçamentárias que o governo estadual

distribuí às universidades e, ainda, devido à própria inexperiência da Instituição em relação às diversas implicações que a autonomia representa.

Assim sendo, considerando a problemática que envolve a autonomia universitária no Brasil, em especial a autonomia em implantação nas universidades estaduais paranaenses, realizou-se este estudo tendo como preocupação responder a seguinte questão central de pesquisa:

**Qual é a percepção dos professores e dirigentes da UNIOESTE sobre o processo de transição para a autonomia da Instituição?**

## 1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de transição para a autonomia da UNIOESTE, segundo a percepção dos seus professores e dirigentes, visando oferecer melhor conhecimento da questão da autonomia e assim contribuir para a efetividade das decisões e ações administrativas universitárias.

Em termos de objetivos específicos, espera-se:

- a) Conhecer os principais aspectos conceituais e os fundamentos macrossocietários que sustentam a autonomia universitária;
- b) Caracterizar a percepção dos professores e dirigentes sobre a questão da autonomia universitária em geral e, em particular, a autonomia da UNIOESTE;
- c) Analisar os reflexos imediatos do processo de autonomia na gestão administrativa da UNIOESTE, bem como no âmbito do ensino, pesquisa e extensão;
- d) Identificar os fatores dificultadores e facilitadores da implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE.



### 1.3 RELEVÂNCIA E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A relevância desta pesquisa ampara-se na busca de subsídios para a implementação consciente do processo de autonomia na UNIOESTE. Tal processo não pode ser pensado e desenvolvido apenas para atender aos preceitos legais impostos pelo governo estadual, mas ser um exercício sistemático e permanente na Instituição.

O estudo pode fornecer informações importantes sobre o processo de autonomia na UNIOESTE, a partir da percepção dos seus professores e dirigentes. Esse aspecto pode servir como um estimulador às discussões internas da Universidade sobre autonomia e, ao mesmo tempo, ser útil como orientador das políticas institucionais da Universidade, principalmente no que tange às prioridades de seus objetivos e estratégias. Assim, a relevância do estudo reside também na busca de possibilidades de oferecer suporte às futuras decisões e ações administrativas universitárias da UNIOESTE.

Espera-se também contribuir no aprofundamento dos estudos teórico-conceituais-metodológicos da literatura existentes sobre a questão da autonomia e, no campo prático, contribuir para formulação de elementos para a gestão no âmbito da UNIOESTE, com reflexos no contexto onde está inserida, considerando-se suas peculiaridades regionais. Pode ser utilizado ainda como orientador e como parâmetro de futuros estudos na UNIOESTE e nas demais universidades estaduais paranaenses.

A autonomia universitária é um tema amplo, complexo e polêmico, por isso as possibilidades de tratar essa questão são infinitas. Dentre as inúmeras variáveis que podem ser analisadas no estudo da autonomia universitária optou-se, nesta pesquisa, por analisar a percepção que os professores e dirigentes da UNIOESTE têm, fundamentalmente, sobre a concepção, legislação e gestão da autonomia universitária, sobre os projetos e experiências de autonomia universitária no Brasil e sobre o processo de autonomia em andamento na UNIOESTE. Quanto ao último aspecto, mais especificamente, o interesse reside no Termo de Autonomia assinado entre o governo do Estado do Paraná e a Instituição; na forma pela qual a autonomia pode interferir nas políticas de recursos humanos da UNIOESTE; nos fatores dificultadores e facilitadores da implementação plena do exercício da autonomia na Universidade; no quanto a UNIOESTE está preparada para a autonomia e como se dará o processo de transição do regime atual para o autônomo.

## 1.4 ESTRUTURA DO ESTUDO

Estruturalmente, este estudo corresponde a um esforço de delimitação das questões centrais, organizadas em seis partes principais. A primeira é composta por esta introdução que apresenta o problema, os objetivos, a relevância, a delimitação e a estrutura do estudo. A segunda parte consiste da base teórica-conceitual. Na seqüência, a terceira parte demonstra a metodologia utilizada no estudo constituída do *design*, universo e amostra, coleta e tratamento dos dados da pesquisa. A quarta disserta sobre o ensino superior estadual do Paraná e faz a caracterização da UNIOESTE. A quinta apresenta os resultados da pesquisa com a descrição, análise e interpretação dos dados. Por fim, a sexta parte traz as conclusões e recomendações da pesquisa.

Para a estruturação e organização do estudo utiliza-se as Normas para Apresentação de Trabalhos, elaboradas pela Biblioteca Central da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

## **2 BASE TEÓRICO-CONCEITUAL**

Este capítulo tem como propósito conhecer os principais aspectos teórico-conceituais e os fundamentos macrossocietários que sustentam a autonomia universitária em geral, verificando a sua importância no contexto atual do ensino superior. Apresenta-se, inicialmente, a formulação do conceito de autonomia e procura-se relacioná-lo à qualidade e a avaliação institucional da universidade. Posteriormente, abordam-se os antecedentes históricos mais importantes da autonomia universitária no Brasil, bem como a problemática que a envolve. Em seguida, analisam-se as propostas de autonomia para as universidades federais em discussão no Brasil. Na sequência, examina-se a experiência de autonomia vivenciada pelas universidades estaduais paulistas.

### **2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

Neste tópico, pretende-se conhecer a formulação do conceito de autonomia em sentido amplo e genérico, demonstrando o seu sentido político, filosófico, jurídico e administrativo, bem como o seu significado específico quando relacionado à universidade, ou seja, a autonomia universitária. Procura-se verificar ainda algumas relações entre qualidade, avaliação e autonomia da universidade.

#### **2.1.1 Autonomia**

O termo autonomia não é novo. Ferreira (1993) coloca que a palavra é um vocábulo de origem grega que significa a “faculdade de se governar a si mesmo”, ou ainda, “direito ou faculdade de se reger por leis próprias”. Em seu sentido ético, define que autonomia é “a

propriedade pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta”. Ranieri (1994) explica que o radical *auto* significa próprio, peculiar, e o radical *nomia* quer dizer lei, regra. Portanto, a idéia composta exprime “direção própria”. Martins (1996, p. 22), também baseado na própria composição da palavra, define autonomia como “faculdade, direito de se governar por si mesmo, por leis próprias”. Nesse sentido, segundo ele, “a autonomia coincide com soberania e é dita ‘política’, porque é própria das nações, que gozam de liberdade e independência para se governar por suas próprias leis”.

De acordo com Ranieri (1994), o sentido filosófico da idéia de autonomia tem origem essencialmente política. Sua formulação conceitual alude aos séculos XI e XII, período em que a Europa Ocidental passava por um processo de renovação da sua estrutura política, onde o poder político, até então centrado na realeza imperial, passou a ser delegado. No entanto, há divergência entre os doutrinadores no que se refere ao peso político ou administrativo dado ao conceito de autonomia.

Embora para Martins (1996), autonomia, em sentido político, coincida com soberania e, apesar de Romano (1977) admitir que, primitivamente, a autonomia adquiriu traços parecidos à moderna noção de soberania, autores como Gianotti (1986), Ranieri (1994), ANDIFES (1994), ANDES (1996) e Franco (1996), argumentam que não se pode confundir autonomia com soberania. Nesse sentido, para Ranieri (1994, p. 19), “consoante o ideário medieval que propicia e institucionaliza a noção de autonomia, esta não se apresenta ilimitada nem soberana”. Para Franco (1996), soberania, no sentido lato, é a propriedade ou a faculdade que tem uma instituição ou o Estado de ser em si mesmo uma ordem suprema, não devendo sua validade a nenhuma outra ordem superior. Conforme a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), autonomia não pode ser erroneamente entendida como soberania, pois o sistema universitário deve pautar-se por políticas articuladas, visando o desenvolvimento da população e de estratégias para soberania do país (ANDES, 1996).

No campo do direito público, Ranieri (1994) acredita que, contemporaneamente, há unanimidade entre os doutrinadores quanto à definição de autonomia como poder de autonormação exercitável nos limites impostos pelo ordenamento superior que lhe deu origem. E que, independente da abordagem, constitui-se em poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria. Nesta área, portanto, o conceito de autonomia é abstrato, designando a possibilidade de direção própria consentida por

ordenamento superior e manifestada por meio de normas exclusivas. É também poder funcional com finalidade específica, destinando-se a operacionalizar tarefas públicas, motivo pelo qual sofre controle.

Ainda nesse sentido, Vergara (1988) acrescenta que a partir do século XIX o direito internacional percebe que soberania absoluta é um princípio limitado até mesmo entre nações; portanto não pode ser aceito, pois a não observância dos direitos do outro levaria a sua própria entropia. E, juridicamente, Franco (1996, p. 14) argumenta que a autonomia realmente nada tem a ver com soberania. “Na Teoria do Estado, soberania se direciona para o sentido confederativo, ao passo que autonomia induz o sentido federativo, próprio, inclusive, do Estado brasileiro, constituído de estados-membros”.

Portanto, embora de modo geral o vocábulo autonomia exprima poder de autonormação, pode também ser usado para: qualificar atos administrativos; designar órgãos com poder de ação independentes; indicar independência financeira (autonomia financeira); denotar liberdade de julgamento (autonomia valorativa); autodeterminação (autonomia da vontade); e, ainda, autogoverno, auto-administração, entre outros (Ranieri, 1994).

Em suma, o significado de autonomia, quer com sentido filosófico, político, administrativo ou jurídico, não deve ser independente ou autárquico, nem soberano. Não confere liberdade absoluta, nem paira acima das leis, por isso a autonomia é sempre relativa (Alvim, 1995). “Seu exercício, embora pleno, restringe-se a esferas específicas previamente delimitadas pelo ente maior, dentro das quais e para as quais são produzidas pelo ente autônomo normas próprias e integrantes do sistema jurídico global” (Ranieri, 1994, p. 26).

### 2.1.2 Autonomia universitária

Segundo Mendes (1966), a autonomia é também inerente ao governo da universidade. Trata-se da autonomia universitária, que deve estender-se a todos os níveis da gestão universitária, sem constituir-se em monopólio de nenhum deles, mesmo dos que estão na administração superior. Cada instância (centros, faculdades, escolas, institutos e departamentos) deve gozar de autonomia, no sentido de autogoverno. No entanto, segundo esse autor, para se compreender toda a abrangência do seu significado, é necessário situar e entender a autonomia universitária sob as dimensões interna e externa. A dimensão interna

implica a participação efetiva de todos os segmentos que compõem a comunidade universitária. Para compreender a dimensão externa é necessário saber que a autonomia universitária não é um fim em si mesmo, mas condição para que a instituição possa realizar e desenvolver bem suas funções e tarefas em relação à sociedade.

No entendimento de Franco (1996), autonomia e gestão são termos siameses de uma mesma questão, na medida em que a autonomia tem a ver com identidade própria, intrínseca, da instituição universitária e com a sua governabilidade plena.

Para Valle (1986), existem quatro elementos que devem ser considerados ao se discutir e precisar o conceito de autonomia universitária, a saber: (1) liberdade acadêmica para a universidade criar, elaborar, desenvolver ciência e difundir cultura; (2) liberdade para que a universidade possa se organizar administrativamente, determinando suas prioridades e autogerir-se, assumindo com responsabilidade suas funções; (3) necessidade de que as relações institucionais se realizem sem coerções, principalmente por parte do governo, no que se refere à captação de recursos e à legitimação de seu funcionamento; (4) a presença ativa da universidade voltada para os problemas da realidade, procurando propor soluções para os grandes problemas sociais.

De acordo com Martins (1996), quando se trata de autonomia universitária, não se pode pensar na autonomia própria, estrita e absoluta de que gozam as nações, ou seja, soberania, mas de uma autonomia relativa. Por isso, a Constituição Federal e as leis que a precederam declaram a autonomia, mas indicam os campos e os aspectos em que a autonomia universitária pode realizar-se, que são: didático-científico, administrativo, financeiro e patrimonial, denominados, ultimamente, eixos ou dimensões da autonomia.

Para Alvim (1995, p. 51):

Autonomia universitária é a transferência de certas faculdades do Estado para a universidade, que passa a exercitá-las, com o objetivo de garantir a liberdade de pesquisar e ensinar, bem como o de cumprir as demais finalidades sociais que lhe são próprias. Comporta deveres e direitos, privilégios e obrigações. Deve ser legitimada pelo reconhecimento da sociedade e supõe contrapartida bem definida em termos de desempenho, que devem ser avaliados. Emanada da própria natureza da universidade e é condição essencial para sua existência. Longe de ser um fim em si mesma, é imprescindível para que a universidade possa realizar eficientemente suas tarefas e ser útil à sociedade.

Para o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) a autonomia universitária é a “faculdade que dispõe uma instituição de ensino superior de organizar-se juridicamente, mediante transferência de poder pelo Estado que lhe assegura a competência

decisória de se governar, fixando suas regras internas, a partir de suas próprias normas e regulamentos” (CRUB, 1996, p. 257).

Resumindo, a autonomia universitária poderia ser definida como a “capacidade de praticar os atos deixados livres pela legislação, que não eram muitos, nem os mais importantes” (Cunha, 1989, p. 21). Assim, da mesma maneira que autonomia em sentido genérico, a autonomia universitária não significa independência nem soberania, mas poder funcional derivado que, nos termos do Artigo 207 da Constituição Federal, deve ser exercido nas dimensões didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, atendendo o princípio da indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão.

### 2.1.3 Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial

Analisando o processo de construção do princípio da autonomia universitária, Ranieri (1994) apresenta as linhas gerais da origem, organização e institucionalização das principais e mais antigas universidades da Idade Média: Paris, corporação de mestres, e Bolonha, corporação de estudantes. Com isso, demonstra que o significado básico da autonomia universitária designa as mesmas dimensões denominadas hoje, no Brasil, como autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Referindo-se a **autonomia didático-científica**, Fávero (1988) argumenta que, no plano acadêmico, a autonomia universitária se consolidará na medida em que a universidade, efetivamente, tenha liberdade de decidir sobre o conteúdo de seus cursos, pesquisas e atividades de extensão. Isso pressupõe liberdade para a universidade organizar o ensino, pesquisa e extensão, sem quaisquer restrições de natureza filosófica, ideológica, política e religiosa; elaborar e estabelecer os currículos para seus cursos de graduação e pós-graduação; estabelecer as metas científicas, artísticas e culturais que julgar apropriadas ao preenchimento e realização de seu papel inovador; estabelecer critérios e normas de seleção e admissão de candidatos aos seus cursos em todos os níveis; regulamentar a admissão de alunos transferidos; organizar o regime de seus cursos e a estrutura curricular; e experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas, exigindo-se uma contrapartida, definida em termos de desempenho eficiente.

Para Ranieri (1994), da autonomia didático-científica depende a capacidade da universidade de organizar o ensino, pesquisa e extensão, que envolve a criação, modificação e extinção de cursos (graduação, pós-graduação, extensão universitária); a definição e organização de currículos, sem quaisquer restrições de natureza filosófica, política ou ideológica, observadas as normas diretivo-basilares que informam a matéria; o estabelecimento de critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, inclusive no que concerne a regimes de transferência e adaptação; a determinação da oferta de vagas em seus cursos; o estabelecimento de critérios e normas para a avaliação do desempenho dos estudantes; a outorga de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica; a possibilidade de experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas.

A concepção de autonomia didático-científica do CRUB (1996, p. 257) é mais genérica. Consiste no “exercício de liberdade na condução de políticas e concepções pedagógicas, em relação à produção, organização e transmissão de conhecimentos que deverá ser assegurada pelo poder que deve ter a universidade para fixar seus objetivos pedagógicos, científicos, artísticos e culturais, no pleno exercício de todos os atos que lhe são inerentes como instituição de educação superior”.

Durham (1989, p. 4) trata também da autonomia de pesquisa da universidade que consiste na “liberdade de estabelecer quais os problemas que são relevantes para a investigação, definir a forma pela qual os problemas podem ser pesquisados e julgar os resultados da investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento, independentemente dos interesses externos que contrariem”.

O Projeto de Lei do Ministério da Educação e Cultura (MEC) contempla praticamente todos os itens apontados pelos autores. Nele consta que a autonomia didático-científica da universidade compreende: (a) criar, organizar e extinguir cursos e programas previstos em lei; (b) fixar currículos dos cursos e programas, obedecidas às diretrizes gerais pertinentes; (c) estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; (d) fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e a necessidade social da localidade ou região onde está inserida; (e) conferir graus, diplomas e outros títulos (MEC, 1999).

Com relação a **autonomia administrativa**, Fávero (1988) afirma que a autonomia deve garantir à universidade liberdade para elaborar e aprovar seus próprios estatutos e regimentos; criar e experimentar novos modelos de organização estrutural; admitir servidores



de que necessitem dentro dos limites de seu orçamento; autorizar, no caso das universidades públicas, o afastamento do país de professores e pessoal técnico-administrativo para realizar cursos ou estágios no exterior, desde que seja de interesse e real proveito da instituição, e que os respectivos programas sejam devidamente aprovados pelos seus órgãos competentes; escolher seus dirigentes por processo que se esgote no âmbito da própria universidade, com a participação efetiva da comunidade acadêmica; definir e organizar o seu quadro de pessoal, segundo normas definidas pelos órgãos universitários; e determinar critérios de admissão, seleção e promoção de seu quadro de pessoal técnico-administrativo.

Ranieri (1994, p. 124) coloca que a autonomia administrativa possibilita à universidade auto-organizar-se e decidir quanto à regulamentação de suas atividades-fim. Ela é “instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial. Consiste basicamente no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica e de administração de recursos humanos e materiais; e no direito de escolher dirigentes”.

Na concepção do CRUB (1996, p. 257), a autonomia administrativa é “a capacidade de auto-organização, de produção de normas próprias no que concerne à escolha de seus dirigentes e à administração de seus recursos humanos materiais e patrimoniais”.

Pelo Projeto de Lei do MEC (1999) pode-se entender que a autonomia administrativa da universidade contempla, basicamente, a possibilidade de ela elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes, bem como firmar contratos, acordos e convênios.

**A autonomia de gestão financeira e patrimonial**, para Fávero (1988), no caso da universidade pública, pressupõe garantia do recebimento de dotações orçamentárias globais regulares oriundas do poder público, a serem aplicadas de acordo com o orçamento elaborado por colegiados democraticamente constituídos; gestão própria dos recursos provenientes de seu patrimônio; e prestação de contas da aplicação de recursos recebidos, acompanhada de um relatório geral das atividades realizadas.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste, conforme Ranieri (1994), basicamente, no ato de gerir os recursos financeiros e materiais, postos à disposição das universidades públicas. Isso é também o que consta no Projeto de Lei do MEC (1999), compreendendo, fundamentalmente, a possibilidade da universidade administrar rendimentos

financeiros e demais receitas, e deles dispor na forma prevista em lei e nos respectivos estatutos.

Para o CRUB (1996, p. 258), a autonomia de gestão financeira e patrimonial é vista como “a competência na gestão de recursos financeiros oriundos do poder público e entidades privadas, bem como os gerados pela própria universidade, de acordo com suas normas e procedimentos internos. É fundamental a garantia da gestão própria do patrimônio das instituições públicas e a defesa da dotação global como expressão da autonomia financeira”.

A autonomia financeira é considerada por muitos autores o pomo da discórdia entre o poder mantenedor e a universidade. “Uma das principais discordâncias em relação à autonomia reside no problema financeiro” (Coelho, 1998, p. 28). A autonomia administrativa, financeira e de patrimônio é tida como condição básica para a autonomia didático-científica.

Na opinião de Franco (1996), a autonomia didático-científica está caminhando a passos mais acelerados do que as demais principalmente porque já se aceita a idéia, inclusive no caso da escola isolada, de decidir sobre seus currículos com a simples publicação de seus projetos pedagógicos no órgão oficial da União. De acordo com esse autor, para os fins da gestão universitária, a autonomia está diretamente relacionada à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A autonomia administrativa está associada ao sentido da eficácia gerencial e, conseqüentemente, ao sentido da estratégia da universidade, de sua estrutura organizacional e dos seus recursos humanos e materiais. No caso do exercício pleno da autonomia, pensar em gestão é voltar o pensamento para a estratégia que traz consigo a idéia do que é e do que se quer que seja a universidade.

Nesse sentido, Franco (1996), apoiado nos ensinamentos de Hamel e Prahalad (1995), advoga que é a alta administração da universidade que primeiro deve responder, no mínimo, às seguintes questões:

- 1) Temos um ponto de vista nítido e coletivo sobre como o futuro será ou poderá ser diferente?
- 2) Vemo-nos como revolucionários do setor educacional ou estamos contentes com o *status quo* alcançado e a autonomia nos basta?
- 3) A universidade está consciente de que a sua missão deve se concentrar em responder às necessidades de conhecimento da sociedade, da qual depende financeiramente, convencendo-a da qualidade e da pertinência dos seus serviços?

- 4) A universidade está segura que a educação superior deve ser considerada como um investimento nacional, de longo prazo, destinado à melhoria da competitividade econômica e ao fomento do desenvolvimento cultural e da coesão social?
- 5) A comunidade universitária compartilha de uma aspiração para com a universidade e possui uma noção clara do legado que estão trabalhando para construir?
- 6) Os dirigentes universitários operacionalizam essa aspiração através de um nítido conjunto de desafios institucionais?
- 7) Todos têm claro de que maneira sua contribuição individual está vinculada à aspiração geral da universidade, em função das necessidades da sociedade?
- 8) Os dirigentes da universidade estão confiantes de que deixarão um legado para os futuros dirigentes, que excede ao que eles próprios herdaram dos seus antecessores?
- 9) Todos têm plena consciência de estar excedendo suas próprias expectativas e tornando o futuro real e tangível para a sociedade e para os jovens que aspiram à universidade?
- 10) Todos estão satisfeitos com o que estão fazendo, com a missão que julgam estar cumprindo?

Franco (1996) vai mais adiante. Para ele gestão universitária competente implica não somente em estratégias audaciosas, mas também em estrutura organizacional adequada. Para isso, a universidade precisa ser livre para construir o seu próprio modelo organizativo. Requer uma política de recursos humanos fundada não apenas no treinamento, que pode gerar conhecimento mas não necessariamente comprometimento. Implica também uma política de desenvolvimento de condições materiais de conforto no trabalho e no estudo. Requer ainda que a universidade tenha presente o significado da competitividade, capaz de derrotar a inércia, a complacência e a miopia. Deve-se, portanto, pensar estrategicamente a universidade, considerando que a missão universitária não se resume ao atendimento de sua clientela, mas ao desenvolvimento da sociedade. Além disso, aperfeiçoar os sistemas de controle de custos, assim como os sistemas de avaliação da universidade é tarefa indispensável ao exercício da autonomia de gestão universitária.

#### 2.1.4 Qualidade, avaliação institucional e autonomia universitária

Muitos autores ressaltam o imperativo da avaliação como meio para identificar, manter e melhorar a qualidade. Dentre eles, Martins (1996, p. 19) afirma que “Qualidade e Avaliação são temas axiais, imantadores, magnetizadores da reflexão e ação educacional e empresarial hodiernas”. Infere que a qualidade é um requisito para o exercício da autonomia na universidade e vice-versa.

A autonomia de uma instituição está na sua capacidade de autogerir-se, capacidade esta engendrada por meios necessários e suficientes para que possa cumprir seus objetivos. “Portanto, a existência da qualidade se apresenta, no mínimo, como um meio necessário e suficiente para que a instituição seja capaz de autogerir-se, vale dizer, para que ela goze de autonomia. Assim, teoricamente raciocinando, a qualidade é requisito, condição *sine quo non* para a obtenção da autonomia” (Martins, 1996, p. 22). Mas, autonomia obtida não é autonomia mantida, para mantê-la a instituição precisa também de qualidade em suas atividades. Daí, o autor deduz que a qualidade é causa material da autonomia conquistada, ou seja, a autonomia de fato passa a existir por força da qualidade de que é constituída.

Refletindo sobre o caminho de volta, ou seja, a autonomia como requisito para a qualidade, Martins (1996, p. 23) coloca que “a faceta essencial da autonomia é a capacidade de autogerência, de independência e liberdade para escolher os meios para o atingimento de seus objetivos e missão”. Assim sendo, pergunta: A autonomia, a liberdade de uma universidade, pode ser condição e, até mesmo, causa de qualidade? Para responder este questionamento, parte do pressuposto de que todos aceitam a afirmação que o indivíduo até mesmo para se impor limites precisa ser livre, e faz a seguinte analogia: “Uma instituição, como uma pessoa, é muito mais plenamente com liberdade, com autonomia, do que com peias heteronômicas. Age, cresce e amadurece muito mais e melhor com independência e liberdade do que sob pressão ou coação. Neste sentido, a autonomia é não só ocasião, mas condição para o crescimento qualitativo de uma instituição” (Martins, 1996, p. 14). Assim, uma instituição que possa escolher livremente os meios para alcançar seus fins, estará se construindo; e a sua autonomia, a sua liberdade, é liberdade de engajamento, de criatividade, de superação, portanto, de busca de perfeição e qualidade.

Dessa análise, o autor conclui que a qualidade e a autonomia se condicionam mutuamente. “A janela da autonomia se abre, quando o vento da qualidade entra. E o vento da

qualidade entra, quando a janela da autonomia está aberta. ... Qualidade e autonomia estão uma na outra, como a fruta dentro da casca" (Martins, 1996, p. 24).

No entanto, no entendimento de Oliveira (1996), embora a autonomia seja primordial para o exercício da plena democracia e para o "desabrochar" da qualidade e da eficiência, assim como para garantir competitividade, ela não é suficiente. São necessários mecanismos de controle, sinalização e estímulo à qualidade e o desafio é estabelecer quem deve operar e como deve operar tais mecanismos. Em outras palavras, para se ter autonomia e qualidade, deve-se efetuar a avaliação institucional na universidade, estabelecendo claramente quem deve avaliar, com que instrumentos e como deverá proceder.

De acordo com Ristoff (1999, p. 148), "a avaliação é o avalista da autonomia, pois esta só se sustentará pelo monitoramento de processos e resultados, buscando assegurar a qualidade acadêmica, a eficiência administrativa e a eficácia institucional. Sem avaliação constante e abrangente ficaremos escravizados à meia dúzia de indicadores definidos pelo imediatismo do mundo empresarial".

Para Botomé (1992), a crítica constante apoiada por dados de avaliação é condição essencial de autonomia. Nesta perspectiva, a avaliação da universidade é colocada como suporte de autonomia, uma vez que é condição básica para a universidade planejar, intencionalizar, desenvolver, tornar-se capaz e autônoma.

Dias Sobrinho (1999, p. 1), por sua vez, argumenta que "a retórica da excelência e da qualidade edulcoram a idéia de produtividade segundo a lógica do mercado: aumentar a quantidade de rendimentos, com menores custos. Sobretudo nos países mais avançados, a fórmula é: a combinação de maior autonomia e maior responsabilização (*accountability*) gera maior produtividade e eficiência".

A avaliação é, portanto, uma exigência permanente para que a universidade saiba se os seus benefícios estão, de fato, atingindo a sociedade e para que possa tomar medidas que garantam a sua eficácia social. É papel da universidade investigar as demandas sociais e buscar soluções para os problemas emergentes da transformação social. "Toda avaliação se produz num espaço social de valores" (Dias Sobrinho, 1999, p. 1). Além disso, autonomia não deve ser uma doação. Ela só pode existir concretamente na forma de conquista. "Autonomia por concessão não existe. Autonomia não é legado. ... Autonomia também não se obtém por força bruta, por tráfico de influências, ou por cooptação" (Botomé, 1992, p. 24).

## 2.2 HISTÓRICO E PROBLEMÁTICA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A polêmica sobre a autonomia universitária no Brasil vem de longa data. Desde 1968, com a Reforma Universitária, o ensino superior brasileiro vem se constituindo baseado no modelo universitário e no modelo do princípio da autonomia. No entanto, foi a partir de 1995, na Nova República, que retomaram-se as discussões sobre o tema.

Para ampliar o entendimento da problemática da autonomia universitária no Brasil é mister fazer uma retrospectiva dos seus principais antecedentes históricos e levantar seus aspectos mais importantes. Para tanto, toma-se como norte a legislação sobre autonomia, uma vez que, de uma forma ou de outra, a sua história e discussão esteve sempre atrelada às leis que a garantem ou a limitam.

### 2.2.1 Evolução histórica e legislação

Fazendo uma análise do período que vai da colônia à República, Ranieri (1994) relata que, nessa época, o Estado exercia um controle repressivo sobre o ensino superior brasileiro, com objetivos notadamente político-estratégicos de controle social e formação de elites. Para essa autora, as instituições superiores remontam a 1808, oportunidade em que foram criados cursos e academias, destinados essencialmente a formar burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos. Os profissionais liberais formados eram subproduto do processo.

Entre 1810 e 1879, o ensino superior mantido no Brasil foi exclusivamente público e privativo do Poder Central, e objetivava a formação de uma ideologia de unidade nacional capaz de justificar a continuidade do sistema sócio-econômico-político do Império, nos moldes da universidade napoleônica. Assim, até a República, o sistema de ensino superior no Brasil foi centralizado pelo Estado. Havia, contudo, alguma autonomia docente no interior das faculdades, possibilitada pelo fato de elas estarem situadas na periferia da máquina estatal, distante do núcleo representado pelo Imperador e seus ministros. Essa autonomia relativa se manteve após a República. Com a proclamação da República, a Constituição Federal de 1891 atribuiu ao Congresso Nacional competência privativa para legislar sobre o ensino superior no Distrito Federal. Nos Estados membros a competência para criar instituições de ensino

superior cabia ao Congresso Nacional e às Assembléias Legislativas. “É traço característico do estilo de administração adotado pelo governo da época, em relação às escolas superiores públicas, o detalhismo da legislação reguladora de seu funcionamento e a aplicação, em todo o país, de um regime rígido, sem apreciação das circunstâncias peculiares a cada instituição. Fortaleceu-se ainda o poder dos catedráticos” (Ranieri, 1994, p. 67).

No contexto do ensino superior brasileiro a palavra autonomia aparece pela primeira vez na legislação na Lei Orgânica Fundamental da República, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, baixado pelo Marechal Hermes da Fonseca, fruto da chamada Reforma Rivadávia Corrêa. Este foi o primeiro documento legal a reconhecer autonomia a estabelecimentos de ensino superior brasileiro e que trazia a noção da autonomia universitária em três de suas dimensões: (1) didática, os institutos poderiam organizar seus programas e cursos; (2) administrativa, os institutos poderiam gerir seus respectivos patrimônios e eleger internamente seu diretor; (3) financeira, as instituições poderiam cobrar taxas e contabilizar, em nome próprio, porcentagens das taxas de frequência dos cursos e das inscrições em exames (Fávero, 1988; Ranieri, 1994).

De acordo com esse dispositivo, os institutos de ensino superior são reconhecidos e considerados como corporações autônomas tanto do ponto de vista didático, como do administrativo. Considerava também a hipótese de liberdade total para os institutos que possuíssem recursos próprios e suficientes, sem necessitar de subvenção do governo, os quais ficariam isentos de toda e qualquer dependência ou fiscalização oficial. “Estava aí posta, a *contra sensu*, o cerne de toda a questão relativa à autonomia das instituições criadas e mantidas pelo Poder público: sem independência financeira não haveria efetiva autonomia” (Ranieri, 1994, p. 70). Dispunha ainda sobre as normas de funcionamento das IES e determinava que os diretores dos institutos fossem eleitos pela congregação por meio de eleições secretas.

Como esta Lei Orgânica não se mostrou eficaz, após quatro anos de vigência, já no governo Venceslau Brás, foi suprimida pela Reforma Carlos Maximiliano, Decreto nº 15.530, de 18 de março de 1915, de autoria do ministro da Justiça e do Interior, Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, que reorganizou e reformou o ensino secundário e superior da República. As mudanças introduzidas por este instrumento foram desastrosas para a implementação do princípio da autonomia universitária no país, principalmente por dispor que o reitor e os diretores de unidades seriam nomeados pelo Presidente da República. Porém, juntamente com

este dispositivo o ministro criou condições para que, cinco anos depois, o governo federal criasse a primeira universidade do Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro, instituída pelo Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920 (Fávero, 1988; Ranieri, 1994).

Em 1925, no governo de Artur Bernardes, foi realizada a última reforma do ensino superior na primeira República, a Reforma Rocha Vaz, por meio do Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro. A Reforma “visou essencialmente reforçar o controle do governo federal sobre o aparelho escolar, numa tentativa de estabelecer o controle ideológico das crises políticas e sociais que provocaram Revolução de 1930” (Ranieri, 1994, p. 75). Procurava-se, com isso, impedir a entrada da política e da ideologia não oficiais no ensino superior. Ao mesmo tempo em que o governo desconsiderava qualquer possibilidade de legítima autonomia às instituições de ensino de terceiro grau, no que se refere à eleição de dirigentes, regulamentação administrativa e didática internas, ocorreu a mobilização de intelectuais que não estavam contentes com a criação artificial e insatisfatória da Universidade do Rio de Janeiro. Este movimento propunha a criação de universidades autônomas distintas, organizadas regionalmente e considerando as peculiares e necessidades locais (Ranieri, 1994).

Em 1928, o governo promulgou o Decreto nº 5.616, de 28 de dezembro, para regulamentar a criação de universidades nos Estados. Também de forma artificial, o instrumento asseverava às universidades estaduais a administração econômica e didática com perfeita autonomia. Tal garantia era muito frágil, já que concedia autonomia condicionando-a ao cumprimento de requisitos considerados essenciais com relação ao patrimônio, que nunca poderia ser inferior a trinta mil contos, a nomeação do reitor, que deveria ser feita pelo presidente do Estado, e ao funcionamento, que para se efetivar antes de quinze anos seria necessária comprovação de, no mínimo, três das escolas na composição da universidade (Ranieri, 1994).

Em 1931, no bojo da Revolução de 1920 e do recém implantado regime político, foi promulgado o Decreto nº 19.851, de 11 de abril. Considerado o primeiro ato legislativo sobre o sistema universitário brasileiro, o dispositivo cria o Estatuto das Universidades Brasileiras, produto do projeto denominado Reforma Francisco Campos. O projeto regulamentava a organização das instituições de ensino superior a nível nacional, porém, ressaltava variantes regionais no que se refere à administração e aos modelos didáticos. Concedeu ainda personalidade jurídica e assegurou a autonomia administrativa, didática e disciplinar à universidade, dentro de limites estabelecidos pelo Decreto. Além disso, define a universidade



como a “unidade administrativa e didática que reúne, sob a mesma direção intelectual e técnica, todo o ensino superior, seja o de caráter utilitário e profissional, seja o puramente científico e sem aplicação imediata”. Mas, esse Decreto, ao mesmo tempo em que proclamava a autonomia, também a cerceava, demonstrando que ela é, em princípio, relativa, já que autonomia plena requer prática, experiência e critérios seguros de orientação. A concessão dessa autonomia relativa à universidade seria uma espécie de preparação gradual para a autonomia plena. Percebe-se que os princípios não estão suficientemente explicitados pois, ora proclama a autonomia das instituições de ensino, ora a restringe, o que reflete uma forma de controle e centralização. A escolha de reitores, diretores de unidade e membros do Conselho Técnico Administrativo, por exemplo, era da alçada do governo (Sucupira, 1987; Fávero, 1988; Vergara, 1988).

Sintetizando, “o decreto nº 19.851/31 manteve a orientação normativo-detalhista da administração pública brasileira: a exaustiva regulamentação do sistema universitário, desdobrada em cada regimento de cada instituto universitário, limitava-se à liberdade de organização além de dificultar eventuais modificações na estrutura regimental estabelecida, à vista das inúmeras aprovações requeridas” (Ranieri, 1994, p. 81). Ainda em 1931, o Decreto nº 19.852, de 11 de abril, reorganizava a Universidade do Rio de Janeiro e o Decreto nº 20.179, de 6 de julho, baixava normas para equiparação dos institutos de ensino superior mantidos pelos governos estaduais, no que se referia ao reconhecimento oficial dos diplomas emitidos.

Em 1933, o Decreto nº 22.579, de 27 de março, reafirmava de forma mais incisiva a interferência do governo federal sobre as universidades estaduais, destacando a inexistência de qualquer autonomia nestas instituições, exigindo a aprovação do ministro da Educação e da Saúde Pública para quaisquer modificações em suas organizações administrativas ou no regime didático e escolar dos seus institutos.

Em 1934, foi baixado, pelo interventor federal no Estado, Armando de Salles Oliveira, o Decreto Estadual nº 6.283, que criava a Universidade de São Paulo. Esse instrumento assegurou à universidade personalidade jurídica e autonomia científica, didática e administrativa, nos limites estabelecidos, bem como a possibilidade de “completa autonomia econômica e financeira uma vez constituído um patrimônio com cuja renda se mantenha”. No mês de maio desse mesmo ano, o governo federal baixou, através do Decreto nº 24.279, o Regulamento das Universidades Estaduais Equiparadas, para delimitar as variantes regionais

possibilitadas pela legislação federal do ensino superior vigente, no que se relacionava à organização didática e administrativa das universidades estaduais livres equiparadas. No dia 4 de julho, o mesmo interventor, por intermédio do Decreto nº 6.533, aprova os Estatutos da Universidade de São Paulo, que foram elaborados por Fernando de Azevedo, Almeida Jr. e Antonio Sampaio Dória. Em 3 de setembro, estes estatutos foram aprovados pelo presidente da República, Getúlio Vargas, que baixou o Decreto nº 39, o qual foi assinado pelo ministro da Educação e Saúde Pública. O documento modificava os estatutos originais de forma a novamente restringir a autonomia da USP, não assegurando sua auto-regulamentação nem a escolha dos seus dirigentes. Em 16 de julho, foi promulgada a nova Constituição Federal, que previa legislação federal sobre as diretrizes da educação nacional e definia as relações entre União e Estados no que se refere à institucionalização do ensino superior. Isto durou pouco, pois a Constituição de 1937 não diferenciava as esferas de competências da União e dos Estados (Ranieri, 1994).

Em 1935, com o Decreto-Lei nº 305, de 26 de fevereiro, o governo fixou os requisitos que as instituições de ensino superior estaduais, municipais e particulares deveriam satisfazer para poderem funcionar. Além disso, o governo federal elegeu a Universidade do Brasil, antiga Universidade do Rio de Janeiro, criada pela Lei nº 452, de setembro de 1937, o modelo padrão do ensino superior brasileiro. “Com essas medidas, visava a União padronizar o ensino superior, por meio de aparelho ideológico próprio, desconsiderando que a universidade, como indica a própria etimologia da palavra, supõe unidade na variedade, e não na uniformidade” (Ranieri, 1994, p. 87). Sobre esse aspecto, Fávero (1988) comenta que as diretrizes ideológicas que nortearam a educação no Estado Novo pautaram-se pelo caráter centralizador. E as universidades tornaram-se vítimas de uma organização monolítica do Estado, sem nenhuma autonomia.

Em 1944, o Decreto-Lei nº 13.855, de 29 de fevereiro, subordina a Universidade de São Paulo à Interventoria Federal, tornando-a “uma autarquia sob a tutela administrativa do governo do Estado e sob o controle econômico-financeiro da Secretaria da Fazenda”. Mais uma vez a completa autonomia dependia da questão financeira. Em 1945, com a destituição de Getúlio Vargas, o governo provisório instalado restituiu à Universidade do Brasil, de forma falaciosa, a autonomia perdida no Estado Novo. Por intermédio do Decreto-Lei nº 8.393, de 17 de dezembro, esta instituição passava a ter personalidade jurídica e gozar de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, bem como eleger reitores e diretores de

unidade, apresentando seus nomes em lista tríplice ao presidente da República, que fazia a escolha e nomeação. Previa também a participação da comunidade universitária na gestão da universidade (Vergara, 1988; Fávero, 1988; Ranieri, 1994; Alvim, 1995).

A Constituição Federal de 1946 reservava à União a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, sem excluir a legislação estadual supletiva ou complementar. De outra parte, consagrou e garantiu institucionalmente a liberdade de cátedra e a liberdade de manifestação e pensamento, que não poderiam ser suprimidas por lei ordinária. Isso foi extremamente importante para definir e apoiar o exercício da autonomia universitária (Ranieri, 1994).

Em 1961, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevista pela Constituição de 1946, reafirma que as universidades gozam de autonomia didática, administrativa e disciplinar, na forma de seus estatutos e regimentos, e inclui a autonomia financeira. Embora, em termo gerais, a Lei afirme que as universidades gozarão de autonomia, ela mesma se encarregou de restringi-la quando definiu as atribuições do Conselho Federal de Educação (CFE), incumbindo-o de aprovar os estatutos e regimentos das universidades e, também, quando determinou que a escolha do reitor deve ser indicado em lista tríplice e nomeado pelo governo. Além disso, como medida extrema, o CFE, após inquérito administrativo, poderia suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade por motivo de infração desta Lei ou dos próprios estatutos, chamando para a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor *pró-tempore*. Os itens da proposta original, que especificavam os diferentes aspectos da autonomia, acabaram não sendo aprovados (Fávero, 1988; Vergara, 1988; Medeiros, 1993; Ranieri, 1994; Alvim, 1995).

A partir de então, “a educação superior no Brasil, inicia um novo processo com avanços na concepção de autonomia, de certa forma, também limitada por uma série de instrumentos legais” (Medeiros, 1993, p. 40). A exemplo do Parecer nº 76/62 do CFE, na medida em que propõe princípios para a orientação de uma política universitária, a saber: a autonomia universitária não é um fim em si mesma, mas condição essencial para que a universidade possa realizar eficientemente suas atividades e ser útil à sociedade; a autonomia não confere à universidade *status* de completa independência; a essencial liberdade da instituição universitária é perfeitamente compatível com o direito de um regime democrático, de se dar conta da maneira pela qual as universidades vêm empregando os recursos postos à sua disposição; ao CFE compete zelar pela autonomia e pela responsabilidade das

universidades. Outro exemplo foi o Parecer nº 97/65 do CFE, referente ao uso das faculdades. Tem-se ainda o Parecer nº 8/63, onde se afirmava que, como o objetivo do ensino superior é a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, bem como a formação de profissionais de nível universitário, “parece ambicioso o propósito da escola de promover a investigação científica em qualquer domínio dos conhecimentos humanos”. Portanto, embora contemplada em lei, na prática, “a autonomia universitária foi sendo gradualmente limitada já desde os primeiros anos de vigência da Lei de Diretrizes e Bases, principalmente com relação às universidades federais” (Ranieri, 1994, p. 93).

Essa situação piorou muito após o movimento revolucionário de 1964. A legislação ordinária tornava-se novamente detalhista e padronizante no intuito de manter o controle sócio-político das universidades, com reformas de estatutos e profundas alterações nas estruturas das universidades públicas (Decretos-Lei nº 53/66 e nº 252/67). Essa política de controle encontrava fundamentação legal na Constituição Federal de 1967 (Vergara, 1988; Medeiros, 1993; Ranieri, 1994). “Em função desses dispositivos, as universidades federais tiveram de reformular seus estatutos, determinando significativas modificações na estrutura de poder decisório interno” (Fávero, 1988, p. 12).

Em 1968, foi baixada a Lei nº 5.540, de 28 de novembro, a chamada Lei da Reforma Universitária, que fixou novas formas de organização e funcionamento do ensino superior brasileiro. Essa lei reforma o ensino superior e define seus objetivos e “realça que o ensino, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, ambos devendo estender à comunidade, sob a forma de cursos e serviços, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa” (Vergara, 1988, p. 72).

No que se refere especificamente à autonomia universitária, Ranieri (1994) destaca alguns pontos desta Lei. Ela garante às universidades a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, a ser exercida na forma da lei e de seus estatutos. Estabelece a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Impõe a organização administrativa para as universidades públicas, sob forma de autarquias de regime especial ou de fundações de direito público. Estabelece também que a organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em seus estatutos e regimentos, submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente. Fixa a escolha do reitor e vice-reitor das universidades públicas, mediante a apresentação de lista tríplice de nomes pelo Conselho Universitário, posteriormente foi modificado, passando a exigir lista sêxtupla.

Sobre a Lei nº 5.540, Fávero (1988) mostra que ao mesmo tempo em que reconhece o princípio da autonomia didática-científica-disciplinar, administrativo e financeiro, ela o limita, considerando os atos de exceção baixados pelo governo militar, sobretudo através do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e do Decreto-Lei nº 477, de fevereiro de 1969. Consoante Vergara (1988, p. 73), esses atos de exceção e intervenção, “contraditoriamente, dão ao governo poder para definir infrações disciplinares praticadas por professores, alunos e funcionários, bem como para aplicar medidas de punição. A liberdade de pensamento e sua expressão são dizimadas com estes atos normativos: não somente a liberdade da universidade, mas de toda a sociedade brasileira”.

Com essa Lei e com os Decretos-Lei nº 53/66 e nº 252/67 que a antecederam, fixaram-se as normas de organização e funcionamento do ensino superior, complementadas pelo Decreto nº 464/69, pela Lei nº 5.537 que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Decreto nº 67.348/70 que instituiu o Programa Intensivo de Pós-Graduação na área tecnológica e pelo Decreto nº 67.350-70 que implantou os Centros Regionais de Pós-Graduação. Como se vê, “com tantas leis e decretos, a universidade se viu desprovida de uma real autonomia, pois a mesma dependia, segundo a Lei, de seu status e do controle do Conselho Federal de Educação” (Medeiros, 1993, p. 42). A Lei nº 5.540 “inspirou os princípios da Constituição de 1988 e continua sendo o paradigma de organização do ensino superior” (Coelho, 1998, p. 26). Em 1969, a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro, por meio de mecanismos de controle e contenção, reduziu os âmbitos e os limites da autonomia universitária prevista na Lei nº 5.540.

Na década de 70, durante a vigência de Emenda Constitucional nº 1/69, foi editada uma vasta legislação ordinária relacionada ao ensino superior. O Decreto nº 68.065, de 14 de janeiro de 1971, regulamentou as normas para aplicação do Decreto-Lei nº 869, de 12 de setembro de 1969, que impôs a obrigatoriedade do ensino da disciplina Estudos e Problemas Brasileiros nas instituições universitárias. O Decreto nº 69.450, de 1º de novembro de 1971, determinou a integração da educação física no currículo de todos os graus de qualquer sistema de ensino. A Portaria nº 723-A/BSB, de 29 de dezembro de 1973, dispunha sobre a sistemática a ser adotada nos concursos vestibulares. A Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977, alterou artigo da Lei nº 5.540 e determinou a apresentação de listas sêxtuplas para a escolha dos dirigentes das escolas oficiais, de qualquer sistema de ensino (Ranieri, 1994).

A partir de 1985, com a Nova República, retomaram-se as discussões sobre uma nova reforma do ensino superior. Em março de 1985, pelo Decreto nº 91.972, instituiu-se a Comissão de Alto Nível, nomeada pelo Presidente da República, José Sarney, para estudar a reformulação da educação superior. As propostas da Comissão foram, posteriormente, consubstanciadas pelo Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES). “No Relatório final dos trabalhos dessa Comissão, observa-se que a idéia de autonomia permeia o documento” (Fávero, 1988, p. 13).

Conforme relata Coelho (1998, p. 27), “apesar das propostas, uma nova reforma não foi promulgada e o debate foi levado para o interior da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987 e 1988, que consagrou o modelo de universidade inspirado nos princípios da reforma de 1968”. A Constituição Federal de 1988 consagrou a tão almejada autonomia universitária. O texto do Artigo 207 traz claramente que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. De acordo com Ranieri (1994), a norma do Artigo 207 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não cabendo legislação ordinária que disponha sobre seu conteúdo. “É evidente que esse artigo constitucional tem vigência imediata, pois é completado pelo sistema de regras anteriores que encontrou e que dispõe em harmonia com eles. Ele apenas deu hierarquia superior, e sem modificá-lo, ao regime anterior da lei” (Ramallete, citado por Moraes, 1996, p. 50). Dessa forma, consoante Medeiros (1993), pressupõe-se que a universidade terá liberdade ampla e irrestrita para definir seus programas e suas prioridades, atingindo todos os segmentos e todas as áreas e campos do saber, bem como liberdade e responsabilidade de autogerir-se, cumprindo com eficiência e eficácia os objetivos e finalidades para as quais foi criada. “A autonomia universitária é um princípio historicamente incorporado à realidade educacional brasileira, muito antes da vigência da Constituição de 1988. Não foi ela que criou a autonomia; declarou-a apenas” (Ramallete, citado por Moraes, 1996, p. 50). Entretanto, o virtual custa a se fazer cumprir no real, no cotidiano.

Por outro lado, para Durham (1996), o argumento de que o Artigo 207 é auto-aplicável e que, em virtude disso, as universidades gozam de fato de uma autonomia que uma alteração na lei a cercearia não se sustenta, especialmente em se tratando das públicas, porque devido a outras determinações da própria Constituição, a autonomia dessas universidades não é muito maior que qualquer outro órgão da administração direta, os quais não possuem nenhuma

autonomia. Por isso, defende a proposta do governo que propõe alteração desse Artigo. Segundo ela, “as universidades federais não gozam de autonomia porque não há uma lei que especifique em que exatamente ela consiste. A lei não está sendo proposta para retirar uma autonomia que as universidades públicas hoje gozam. Ao contrário, é necessária para lhes garantir uma autonomia que hoje não possuem” (Durham, 1996, p. 53).

Ainda em 1988, com a promulgação da nova Constituição, iniciaram-se as discussões sobre a nova LDB. Depois de tramitar oito anos no Congresso, foi aprovada a Lei nº 9.394, em 17 dezembro de 1996. O documento é um substitutivo de autoria do Senador Darcy Ribeiro, que havia reformulado o projeto inicial da Câmara dos Deputados, elaborado pelo Deputado Octávio Elísio.

Segundo Coelho (1998), a LDB consolida os princípios constitucionais da gratuidade do ensino público, da gestão democrática do ensino público e da garantia do padrão de qualidade. Em seu Artigo 54, amplia o conceito de autonomia ao definir que “As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, 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 regime jurídico do seu pessoal”. No Artigo 53, item 10, reza que no exercício da autonomia universitária será assegurado, entre outras atribuições, “receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas ou privadas”.

Verifica-se, portanto, que de 1911 até a Constituição de 1988, as leis federais brasileiras relacionadas ao ensino superior concederam, via de regra, autonomia a faculdades, institutos e universidades. Porém, a vasta legislação desse período foi incapaz de caracterizar a autonomia como condição essencial à implementação do trabalho universitário, em razão de disposições antinômicas que, no conjunto, não a trataram como princípio educacional e sim como privilégio que a qualquer momento poderia ser suprimido. Atualmente, a previsão constitucional da autonomia universitária assegura esse sistema de valorização. O Artigo 207 tem marcante conteúdo ideológico, na medida em que orienta a competência legislativa simultânea da União, Estados e Distrito Federal em matéria de educação e a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Ranieri, 1994).

### 2.2.2 Aspectos da problemática da autonomia universitária

Um aspecto da problemática da autonomia universitária que pode ser imediatamente identificado é justamente o fato de ela ser claramente declarada em leis, decretos e na própria Constituição Federal e, no entanto, paradoxalmente e incongruentemente, é negada, limitada e esvaziada por esses e outros dispositivos legais.

Para Martins (1996), o caminho da autonomia está recheado de barreiras que, desnecessariamente, a limitam. No que tange à autonomia didática-científica, ele identifica as que seguem: a IES seleciona o aluno, dá-lhe formação dentro de cursos reconhecidos, confere-lhe grau, expede-lhe diploma, mas não pode registrar o diploma; a IES é responsável pela formação do aluno, mas leis e portarias do MEC/CFE estabelecem até o percentual de frequência aceitável por disciplina; a necessidade absoluta dos currículos mínimos e a obrigação dos cursos da área de saúde e jurídica deverem ser aprovados pelos seus respectivos conselhos; o modo de revalidação de diplomas estrangeiros, o aproveitamento de estudos, a definição do número de vagas de seus cursos, transferência, etc. No que concerne à autonomia administrativa: os conselhos superiores das IES, de acordo com parecer do CFE, não são competentes para aprovar seus estatutos e regimentos; a estrutura departamental continua obrigatória para as IES, qualquer que seja seu tamanho, sua região, quaisquer que sejam os avanços da ciência administrativa e das técnicas gerenciais. Mas, as barreiras referentes à autonomia de gestão financeira são as piores, porque além de contradizer o Artigo 207, opõem-se também ao parágrafo 3º do Artigo 173 da Constituição Federal. Assim, só com muita “ascética e mística” pode-se afirmar que as universidades gozam de autonomia, quer seja didático-científica, administrativa ou de gestão financeira.

Segundo Oliveira (1996), há três dimensões da autonomia na educação que se interpenetram: (1) a autonomia para se estabelecer; (2) a autonomia para operar; e (3) a autonomia para o aluno entrar e sair do sistema. A autonomia para se estabelecer, no caso do ensino superior, é limitada por uma série de mecanismos. Primeiro, há uma confusão entre liberdade acadêmica e controles burocráticos. “A liberdade acadêmica de pesquisar e ensinar é direito consagrado, conquista da sociedade moderna, que não pode ser objeto de outorga ou concessão”. Assim entendida, não cabe qualquer regulação à autonomia. Segundo, o processo que disciplina a abertura de cursos e instituições é obsoleto. “São os próprios mecanismos institucionais e os critérios adotados que viciam e condenam ao fracasso as tentativas de



controle cartorial e burocrático com que se amarra o desenvolvimento do ensino superior no país”. Terceiro, há uma confusão entre o conceito de autonomia e tutela. “Na verdade, o governo se propõe a tutelar a sociedade. É como se o Ministério da Educação fosse a grande FUNAI do ensino superior” (Oliveira, 1996, p. 32).

Com relação à autonomia para operar, de acordo com Oliveira (1996), é um problema que está longe de ser resolvido ou equacionado. No Brasil, segundo o autor, a capacidade de interferência governamental é enorme, pois, sempre que pode, o governo interfere. “E, quando o faz, o faz indevidamente, e interfere mal”. Quanto à autonomia dos alunos entrarem e saírem do sistema, a grande violação desse princípio reside na forma de financiamento do ensino superior. “No Brasil, optou-se por financiar as instituições – e não os alunos. Mas somente um tipo de instituição recebe financiamento – as instituições públicas. Desta forma, o aluno carente que não encontra acesso nas instituições públicas – por qualquer razão – fica penalizado” (Oliveira, 1996, p. 33). Sobre esse aspecto, o autor sugere um mecanismo de financiamento através de bolsas de estudo, que tenha como critérios a carência financeira do aluno e um patamar mínimo de mérito. Só o Crédito Educativo não resolve, é necessário repensar a própria estrutura e forma de financiamento do ensino superior.

Por isso, para Oliveira (1996), uma agenda mínima de luta pela autonomia poderia se concentrar em torno da eliminação das barreiras de entrada e à expansão do ensino superior; da eliminação de interferências na gestão financeira das IES e nas suas relações com seus alunos; da real autonomia para as IES estabelecerem seus próprios critérios de aceitação de alunos; da limitação de carreiras profissionais que exijam habilitação legal, com a conseqüente desregulamentação dos currículos; da revisão dos critérios para a criação de cursos de mestrado profissionalizante; do reconhecimento da liberdade de escolha de métodos pedagógicos; do estabelecimento de um sistema de crédito educativo reembolsável, para alunos que comprovem condições de aproveitamento e carência; e da revisão das funções do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Abordando aspectos da problemática da autonomia universitária no Brasil, Coelho (1998) identifica duas diferentes visões do problema. A primeira, denominada de posição sindicalista, defende a reformulação da Constituição e considera a diversidade e o pluralismo de IES, porém, reivindica princípios gerais de organização iguais para todas, como a autonomia e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O princípio da autonomia, embora deva ser extensivo ao conjunto das IES, é diferente quanto à autonomia financeira, no

caso da instituição pública, as quais devem ser mantidas pelo Estado, mas com liberdade de gestão dos recursos; ou seja, a vinculação de recursos é obrigatória, e sua gestão é autônoma. Essa posição também discorda da avaliação externa feita pelo MEC, defendendo uma avaliação permanente e com a participação da comunidade interna (auto-avaliação). Resumindo, as características do ensino superior nessa visão são a autonomia, o padrão unitário comum de qualidade e a gestão democrática. A segunda, chamada posição governista, propõe emendas à Constituição, amplia o princípio da autonomia a outras IES, além das universidades, e flexibiliza a legislação em função da competência e da avaliação das instituições. Além disso, estabelece relação entre autonomia e avaliação, e defende a substituição do tradicional mecanismo do MEC de controle e supervisão das instituições, pelo critério de avaliação pública.

Do ponto de vista da privatização, conforme Maar (1985), é possível pensar, desde 1979, em três fases da autonomia. A primeira, autonomia financeira, é a fase da implementação do regime jurídico fundacional para as autarquias: ensino pago, desobrigação financeira e centralização de poder pelo Estado. A segunda, autonomia gerencial, é a fase do fortalecimento do papel gerencial e fiscalizador da estrutura de poder vigente na universidade (reitorias), congelamento e otimização do ensino público; culto à eficiência da instituição, orientação dos investimentos, clientelismo. A terceira, autonomia de mercado, é a fase da privatização interna das universidades públicas. A fase 1 poderia estar representada basicamente no CFE; a fase 2 no CRUB; e a fase 3, entre uma corrente que tende a ser hegemônica na atual Comissão de Alto Nível do MEC.

No processo de autonomia, Vergara (1988) distingue dois aspectos básicos: o estrutural e o contingencial. O estrutural revela que a autonomia plena é praticamente impossível de ser alcançada, já que a autonomia está intimamente ligada ao poder, isto é, a uma relação de forças. O contingencial revela que a autonomia relativa será maior ou menor, conforme as forças em jogo. No caso da universidade, ela será tanto mais autônoma, quanto mais conseguir exercer poder, quanto mais conseguir livrar-se de interferências externas. Ainda segundo esta autora, sob o argumento de que a autonomia é condição fundamental da existência da universidade, são muitas as divergências entre os autores quanto à sua operacionalização e, principalmente, quanto à própria percepção de autonomia. Isso demonstra a complexidade do tema. Primeiro, porque a autonomia está associada a inúmeras outras questões, tais como funções da universidade, avaliação do desempenho, gestão,

organização e o próprio conceito de universidade. Segundo, porque a autonomia é uma questão de poder.

No jogo de forças do poder, a universidade busca ocupar espaços, o que não é tarefa das mais fáceis, condicionada pela própria liberdade intelectual desejada. Alterações significativas na parcela de poder implicam associação, coesão, convergência de esforços, direcionamento, mecanismos adequados aos fins pretendidos. Todavia, liberdade intelectual torna o poder difuso, já que ela traz em seu bojo pluralidade de idéias diferenciação ideológica, implicando desde opiniões divergentes quanto aos fins da universidade, a quem ela deve produzir, até as formas pelas quais realizará sua missão (Vergara, 1988, p. 88).

### 2.3 AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS

As universidades estaduais paulistas (USP, UNESP e UNICAMP) foram as primeiras universidades brasileiras a passar pela experiência da autonomia. Elas adquiriram autonomia de gestão financeira no bojo de uma greve de 80 dias, simultaneamente, à promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo Artigo 207 garantia autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às instituições de ensino superior.

Tendo como propósito viabilizar a autonomia nas três universidades paulistas, o governador do Estado de São Paulo, Orestes Quécia, baixou o Decreto nº 29.598, de 2 de fevereiro de 1989. O dispositivo fixava que “as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades deverão respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota-parte do Estado, no mês de referência”. Esse percentual foi aumentado em 1992 para 9% e em 1995 alcançou 9,57% do ICMS líquido. Com o referido Decreto, elas assumiram a responsabilidade, antes do governo do Estado, pela execução de suas ações e políticas orçamentárias, de recursos humanos, de manutenção, de custeio e investimentos. O Decreto continua em vigor e nunca se transformou em lei.

Castro (1996) realizou um estudo para analisar o comportamento, depois de seis anos de experiência de autonomia financeira, na USP e na UNICAMP. O estudo objetivava identificar os problemas, as soluções e os resultados alcançados nas áreas de gestão de pessoal e financeira, e mostrar como a previsibilidade dos recursos, a possibilidade de programar a execução dos gastos em ciclos anuais e, principalmente, a internalização das responsabilidades sobre as próprias contas afetaram as relações internas, a agenda dos conselhos universitários, a cultura e a prática da gestão institucional, com vistas à qualidade

acadêmica. A análise procurou tomar em conta as diferenças entre essas universidades em termos de idade, tamanho e *ethos* organizacional, pois, conforme o autor, a reação de cada universidade à autonomia dependeu da capacidade administrativa interna, especialmente dos graus de integração institucional e de autoridade e autonomia dos reitores.

Estudo semelhante foi desenvolvido por Melo (1998). Tomando as três universidades estaduais paulistas como objeto do estudo, o objetivo era analisar até onde o processo de autonomia universitária pode interferir nos resultados finais das universidades públicas brasileiras, no período de 1989 a 1997. Analisando o processo de implantação da autonomia, bem como os números que marcam o desempenho das universidades estaduais paulistas em 1989 e 1997, esse autor afirma que o projeto de autonomia, apesar de ser implementado num mesmo período nas três universidades, obteve resultados diferentes, pois as instituições não se encontravam na mesma situação, por ocasião da concessão da autonomia. Por essa razão, o autor fez uma análise individual para identificar as condições vivenciadas pelas instituições e para verificar o impacto da autonomia naqueles primeiros momentos.

Nesse sentido, seguindo as orientações de Castro (1996) e Melo (1998), apresenta-se: as dimensões e as condições de cada uma das universidades paulistas; alguns aspectos relacionados com a gestão de recursos humanos, gestão financeira e orçamentária.

### 2.3.1 Dimensões e condições vivenciadas

**USP** – A Universidade de São Paulo, a mais antiga das três instituições paulistas e uma das maiores da América Latina, é uma instituição pública, vinculada à Secretaria da Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo. No contexto do ensino superior brasileiro, destaca-se pelo elevado nível de ensino, pesquisa e extensão. É uma instituição singular, considerada como patrimônio cultural da sociedade brasileira. Seu sistema de ensino é referência para outras instituições de nível regional, nacional e internacional. É o maior centro de pós-graduação do Brasil, com projeção internacional e vocação na formação de pesquisadores de alto nível (Melo, 1998).

**UNICAMP** – A Universidade Estadual de Campinas, no contexto universitário brasileiro, destaca-se como modelo peculiar de acentuada vocação para a pesquisa. Parte do princípio de que a pesquisa é também uma atividade econômica e como tal deve ser tratada.

Nesse sentido, atua como uma autêntica usina de pesquisa e como centro de formação profissional de alta qualificação, atraindo para seus arredores um pólo de indústrias de alta tecnologia e, por isso, é prestigiada como universidade tecnológica. Além disso, firma-se também como um centro de ensino de inquestionável valor. Seus programas de ensino têm demonstrado elevado grau de produtividade e adequação ao mercado de trabalho. Na graduação, está no topo das universidades públicas mais procuradas do Brasil. É ainda a universidade brasileira com maior índice de alunos na pós-graduação: cerca de 42% de seu corpo discente. Sua pós-graduação tem sido um pólo de atração nacional e internacional. Na extensão, suas atividades se dão no campo da saúde, educação, difusão cultural e tecnológica. Atualmente, cumpre no país o papel singular de ser escola de escolas, isto é, instituição que ajuda a consolidar academicamente outras instituições (Melo, 1998).

UNESP – A Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” é uma autarquia de regime especial. Rege-se pelo seu próprio Estatuto e Regimento Geral. É considerada a experiência mais bem sucedida de universidade multicampi brasileira, configurando-se como exemplo modelo de descentralização e interiorização do ensino superior de elevado nível, da pesquisa científica de qualidade e da extensão universitária diversificada (Melo, 1998).

### 2.3.2 Gestão de recursos humanos

Com relação à gestão de recursos humanos, segundo Castro (1996), uma das primeiras conseqüências da autonomia, na USP e na UNICAMP, foi definir essa área como prioritária e algumas medidas comuns foram tomadas. Eliminaram-se as vagas abertas com aposentadorias, mortes e desligamentos, reduziram-se e moralizaram-se as gratificações de chefias. Além disso, adotou-se uma política salarial independente das praticadas pelos governos estadual e federal, que minimizou as perdas durante os períodos inflacionários.

A gestão dos recursos humanos foi também, de acordo com Melo (1998), um dos primeiros impactos que a autonomia trouxe para dentro das três universidades. Trabalhar com determinação a questão das políticas de recursos humanos foi uma das principais formas encontradas por essas instituições para se manterem e continuarem operando em níveis razoáveis de qualidade. E, nessa direção, foram feitas reavaliações completas na estrutura dos

planos de carreira existentes, implantou-se a promoção e avaliação por mérito e ajustou-se a estrutura das gratificações à nova realidade, que tornaram-se mais enxutas. Implementaram-se também programas de treinamento para capacitação de funcionários. Na questão salarial, as paulistas conseguiram reajustar seus salários, que passaram a ter ganho efetivo se comparado às demais instituições congêneres.

Todas essas medidas aliadas a um intenso processo de informatização, responsável pela redução de papéis, processos e níveis hierárquicos, possibilitou o enxugamento e a descentralização da administração, bem como uma redução expressiva no quadro de pessoal ativo (Castro, 1996; Melo, 1998). Entretanto, o quadro do pessoal inativo aumentou e continua crescendo vertiginosamente, tornando-se um grande problema e gerando sérias dificuldades na manutenção da folha de pagamento, pois grande parte dos cargos vagos tiveram de ser preenchidos por outros profissionais. Esse problema é ainda mais grave na USP por ser a mais antiga das três instituições. Para solucionar o problema dos inativos vêm se discutindo, a curto prazo, alternativas para essas instituições. A discussão do assunto está na esfera governamental, onde vem se definindo conjuntamente com as três universidades a criação de um fundo de aposentadoria para minimizar a situação atual e evitar o agravamento futuro (Melo, 1998). Nesse sentido, Castro (1996) considera que a situação do crescimento dos inativos na USP e na UNICAMP está sob controle para os próximos 10 a 15 anos.

### 2.3.3 Gestão financeira e orçamentária

Com a autonomia de gestão financeira, as universidades estaduais paulistas passaram a contar com uma maior flexibilidade na programação e na execução orçamentárias das suas despesas. Do índice global repassado às universidades, 9,57%, a quota-parte da USP é maior que as duas outras instituições (5,0295%). Em moeda corrente esse percentual significou, em 1997, R\$ 858.261.907,00 (oitocentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e sessenta e um mil, e novecentos e sete reais). A quota-parte da UNICAMP, em 1997, foi de 2,1958%, o equivalente em moeda corrente a R\$ 374.615.750,00 (trezentos e setenta e quatro milhões, seiscentos e quinze mil e setecentos e cinquenta reais). Em 1997, a quota-parte da UNESP foi de 2,3447%, correspondendo a R\$ 399.966.045,00 (trezentos e noventa e nove milhões, novecentos e sessenta e seis mil e quarenta e cinco reais) em moeda corrente.

A gestão financeira, tanto na USP quanto na UNICAMP, tomaram direções comuns. Reduziu-se o peso da série histórica como critério único para a repartição dos recursos entre as unidades, através da introdução de critérios de desempenho e de necessidade. Descentralizaram-se as responsabilidades sobre a gestão dos recursos de custeio. Reduziu-se também o peso da administração, em especial da Reitoria, sobre os gastos da instituição. Apesar das dificuldades iniciais e das diferenças entre a USP e a UNICAMP, com a autonomia financeira, ambas tiveram vários pontos comuns e resultados similares. “Basicamente buscaram o enxugamento, a avaliação e profissionalização dos quadros; a descentralização das responsabilidades sobre pessoal e orçamento e a substituição gradual dos critérios automáticos de distribuição de recursos por critérios de necessidade e desempenho” (Castro, 1996, p. 59).

Sobre a autonomia de gestão financeira e orçamentária da USP e da UNICAMP, uma das conclusões mais importantes de Castro (1996) aparece na colocação que segue:

Não obstante as inadequações da moldura político-legal do País e do atual sistema de governo da USP, os resultados alcançados com a autonomia são tão notáveis quanto na UNICAMP. É interessante notar que, enquanto a UNICAMP se encontra mais avançada em matéria de gestão de recursos humanos, a USP está mais avançada na qualificação e transparência da gestão financeira. ... [No entanto, tanto na USP quanto na UNICAMP] a excelência acadêmica é cada vez mais associada à qualidade de gestão (Castro, 1996, p. 80).

Tomando como referência as universidades estaduais paulistas, Durham (1989) discute algumas vantagens e desvantagens da fixação de um percentual da arrecadação de ICMS. Dentre as vantagens da medida tem-se que ela garante um fluxo de recursos para a universidade que não depende de negociação permanente; proporciona à sociedade uma informação clara de quanto o Estado investe em educação superior; traz, como contrapartida, a necessidade dessas instituições justificarem o uso que fazem de uma parcela importante do orçamento do Estado. Inicia-se, assim, um processo de estabelecer a transparência na alocação e no uso dos recursos públicos. Com relação às desvantagens tem-se a própria forma pela qual foi fixado o montante e o acesso aos dados referentes aos valores do ICMS arrecadado. A defasagem entre a data em que se obtém a informação, a data da disponibilidade dos recursos no tesouro e o mês de referência, ocasiona um problema permanente de adiantamento sobre um montante estimado, que deve ser constantemente corrigido e negociado. Afora isso, como os recursos disponíveis mês a mês serão flutuantes, exigirá uma reformulação da sistemática orçamentária das universidades.

Durham (1989) analisa também outros problemas relacionados ao decreto estadual. Um deles, de ordem estrutural, seria o fato de atribuir grande responsabilidade ao Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo (CRUESP), que deverá decidir quanto caberá a cada universidade, bem como estabelecer a política salarial do pessoal docente, técnico e administrativo. Outro problema, está em retirar a negociação salarial do âmbito interno da universidade e transferi-la para um conselho externo. Isso ameaça diretamente a autonomia universitária, interfere na gestão interna dos recursos, já que a decisão quanto aos salários passa a ser de um órgão externo às instituições e, ainda, aumenta o poder dos reitores, que passam a atuar como instância interna e externa.

Por isso, essa autora defende a criação de uma instância externa para mediar os conflitos de interesse entre as universidades, que não fere a autonomia da universidade, pois esta se esgota na gestão dos seus próprios fundos. “Não pode caber à universidade determinar, soberanamente, o montante de recursos de que necessita, nem a parte que deve ter de uma dotação global destinada ao conjunto das instituições públicas. A necessidade dessa instância externa se prende à questão da avaliação e a retoma num outro nível” (Durham, 1989, p. 38). No caso das universidades estaduais paulistas, essa instância externa, a autora denomina de Conselho do Ensino Superior, que teria ampla representação da sociedade e a função de analisar as reivindicações das universidades, considerando a avaliação de seu desempenho e oferecendo sugestão para o desenvolvimento do sistema de ensino superior no seu conjunto.

Silva Filho (1996), também entende que um critério da autonomia é que ela deve ter, necessariamente, como contrapartida, uma avaliação periódica, que seja capaz de realimentar a fixação dos orçamentos de cada instituição. Embora não expresse claramente quais, a lógica faz entender que é sobre as universidades estaduais paulistas a seguinte referência de Franco (1996, p. 17):

Por outra parte, quando ouço comentários sobre vitoriosas iniciativas de autonomia, já efetivamente realizadas em algumas universidades estaduais, noto que, salvo algum lapso de entendimento, não foi a autonomia em si mesma que as transformou em universidades de escol. Elas já eram universidades de primeira linha, de nível internacional. Apenas agora, com a responsabilidade completa da gestão financeira e da gestão dos recursos humanos e materiais, tiveram, mais rapidamente, que passar da dependência puramente estatal do mercado do conhecimento, a se tornar quase verdadeiras indústrias do conhecimento, seja pela prestação remunerada de serviços, seja pelos excepcionais nichos de pesquisa que já estavam instalados e que continuam a procurar o balcão dos financiamentos oficiais, com muito mais diligência, faro e competência.



## 2.4 PROPOSTAS DE AUTONOMIA PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

No Brasil, especialmente nas universidades federais, o debate relacionado à autonomia se acentuou devido principalmente à intenção do governo federal de enviar ao Congresso Nacional o seu projeto de lei que estabelece autonomia para essas universidades. Nesse sentido, algumas contrapropostas ao projeto de autonomia do MEC começaram a surgir e estão sendo discutidas. Dentre as mais debatidas estão as propostas da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES) e Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Por isso, considera-se oportuno nesta parte do estudo apresentar os pontos de destaque, comuns e divergentes relacionados às propostas de autonomia para as universidades federais brasileiras.

**MEC** – A proposição do MEC, no documento apresentado em 19 de abril de 1999, não define operacionalmente os parágrafos na forma de um projeto de lei mas, em linhas gerais, formula justificativas para um projeto de autonomia universitária. O Ministério opta por um projeto de lei ao invés de Emenda Constitucional, abrangendo somente as universidades federais.

**ANDES** – A ANDES vem elaborando e formalizando uma proposta de regulamentação e aplicação da autonomia e financiamento para as universidades mais ou menos desde o V CONAD, em 1982. Retomada e discutida em vários outros congressos da entidade, por delegação do XV Congresso, foi apreciada e aprovada no mês de junho de 1996, no XXXII CONAD a Proposta da ANDES-SN para a Universidade Brasileira. A íntegra dessa proposta foi publicada no Caderno ANDES, nº 2, de julho de 1996.

**ANDIFES** – A ANDIFES elegeu em 1993 a autonomia universitária como uma das questões de emergência importância a serem enfrentadas pelos dirigentes universitários. Constituiu, então, uma comissão para estudar o tema, o Grupo de Trabalho sobre Autonomia Universitária, o qual produziu Documento Preliminar que serviu de base para a Reunião Plenária de outubro de 1993, em Florianópolis. Nessa ocasião, foi aprovado um conjunto de elementos, de caráter indicativo, que serviram de base para a participação da entidade na Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia/1994 (Portaria 250/94, do MEC). Em 1999, com a possibilidade de o governo federal optar pela apresentação do seu projeto de autonomia, via projeto de lei e não mais por emenda à Constituição Federal, a ANDIFES

encarregou uma comissão de assessores para elaboração de sua colaboração, fazendo as adequações de sua proposta de lei orgânica. Para tanto, solicitou aos dirigentes que enviassem as propostas de suas IFES.

**FASUBRA** – A FASUBRA apresenta o Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores, discutido e aprovado em plenária estatutária da federação, em abril de 1999, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais.

No que se refere à autonomia universitária, todas as propostas mantêm basicamente o contido no Artigo 207 da Constituição Federal: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Para o MEC (1999), cada universidade assinaria um contrato de autonomia com o Ministério, o qual teria prazo mínimo de dois anos. O MEC propõe também a regulamentação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 370, que substituíria a PEC nº 233-A que propunha alterações no Artigo 207 da Constituição Federal. A ANDES (1996) é a favor da auto-aplicabilidade do Artigo 207 e combate as propostas de regulamentação por meio de legislação infra constitucional ou de Emenda Constitucional.

“A ANDIFES se posiciona pela manutenção do preceito constitucional relativo à autonomia universitária e pela urgente aprovação de Lei Complementar que garanta e viabilize o financiamento e a gestão autônoma das universidades públicas” (Queiroz, 1996). Para a ANDIFES (1996, 1999), o Artigo 207 da Constituição Federal garante a autonomia universitária, entretanto, para a manutenção do Sistema Federal de Educação Superior com normas comuns, é necessária a aprovação de uma lei orgânica. O Sistema Federal deverá ser coordenado por um Conselho Superior integrado por representantes das IFES, do Poder Executivo, da sociedade e da comunidade científica. Há, por parte da ANDIFES (1995), o entendimento de que a autonomia universitária é conceito universal que remonta à própria origem da noção de universidade, requisito e estratégia para alcançar seus fins e objetivos. O modelo de autonomia pretendido pela entidade é a autonomia plena, com definição clara das fontes de financiamento e com adequações normativas que viabilizem a melhor gestão administrativa e de pessoal, possibilitando eficiência e eficácia nas IFES.

Da mesma forma que a ANDES, para a FASUBRA (1999), a autonomia universitária prevista no Artigo 207 da Constituição Federal é auto-aplicável, não necessitando de lei complementar ou contrato; sendo fundamental à universidade para cumprir suas finalidades.

A ANDIFES e a FASUBRA acrescentam que as autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial decorrem e estão condicionadas à autonomia didático-científica, como meios de assegurar a sua efetividade e eficácia.

Para o exercício da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial as propostas consideram postulados que, parcialmente, se superpõem uns aos outros e coadunam-se ao que muitos estudiosos da autonomia universitária apresentam, quais sejam:

**Autonomia Didático Científica:**

- a) criar, organizar, credenciar, expandir, modificar e extinguir cursos, habilitações e programas de educação superior;
- b) fixar os currículos dos seus cursos e programas;
- c) estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica e tecnológica, produção artística e cultural, e atividades de extensão;
- d) fixar número de vagas de acordo com a capacidade institucional e a necessidade social da localidade ou região onde está inserida;
- e) conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos;
- f) promover a avaliação permanente dos seus cursos e programas;
- g) estabelecer normas e critérios para seleção, admissão, promoção e exclusão de seus alunos, assim como para aceitação de transferências;
- h) estabelecer a duração do calendário escolar e do regime de trabalho didático de seus diferentes cursos (ANDIFES, ANDES e FASUBRA);
- i) definir os métodos de ensino, a escolha dos processos de avaliação de conhecimentos e o ensaio de novas experiências (FASUBRA);
- j) assegurar a pluralidade de doutrinas e métodos que garantam a liberdade de aprender e ensinar (FASUBRA);
- k) realizar ações comuns com outras entidades públicas, nacionais ou estrangeiras (FASUBRA);
- l) elaborar, aprovar, alterar e extinguir programas e projetos de pesquisa (FASUBRA);
- m) organizar programas de pesquisa, sem quaisquer restrições doutrinárias e ideológicas (FASUBRA);

- n) garantir que todos os membros da comunidade universitária, que realizam pesquisa, recebam formação, recursos e apoio suficientes (FASUBRA);
- o) garantir que os direitos intelectuais e culturais, oriundos das conclusões das pesquisas sejam utilizados em proveito da humanidade e protegidos quanto a seu uso indevido (FASUBRA);
- p) estabelecer uma relação democrática professor/aluno no processo de ensino/aprendizagem, ressaltando-se a importância de práticas de ensino e avaliação coletivas (FASUBRA);
- q) fixar seus objetivos pedagógicos, científicos, tecnológicos, artísticos e culturais (ANDIFES);
- r) fixar as diretrizes e os meios para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão (ANDES);
- s) registrar os diplomas que confere (ANDIFES e ANDES).

**Autonomia Administrativa:**

- a) organizar-se administrativa e academicamente sob o princípio da autonomia (FASUBRA);
- b) organizar-se internamente da forma mais conveniente e compatível com suas peculiaridades, estabelecendo suas instâncias decisórias (ANDIFES e FASUBRA);
- c) estabelecer a política geral de administração da instituição (ANDIFES e FASUBRA);
- d) elaborar, reformar e aprovar seus estatutos e regimentos;
- e) escolher seus dirigentes (ANDES, ANDIFES e FASUBRA);
- f) estabelecer o seu quadro de pessoal, criando, transformando e extinguindo cargos e funções (ANDES, ANDIFES e FASUBRA);
- g) elaborar planos de carreira para seu quadro de pessoal (ANDIFES, FASUBRA e MEC);
- h) elaborar o regulamento de seu pessoal (MEC);
- i) admitir, nomear, promover, demitir e exonerar pessoal (ANDIFES, FASUBRA e MEC);

- j) organizar a distribuição, a gestão e o funcionamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão (ANDIFES e FASUBRA);
- k) autorizar o afastamento de seu pessoal para qualificação e atualização e para participação em atividades científicas, tecnológicas, artísticas, culturais e de representação (ANDES, ANDIFES e FASUBRA);
- l) estabelecer normas e exercer o poder disciplinar relativamente ao seu quadro de pessoal e ao corpo discente (ANDIFES e FASUBRA);
- m) firmar contratos, acordos, convênios e convenções (ANDIFES, FASUBRA e MEC);
- n) estabelecer regulamento próprio para contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações (ANDIFES e FASUBRA);
- o) estabelecer a lotação global de seu pessoal (ANDES);
- p) implantar o sistema democrático de relações de trabalho – negociação coletiva – e dar concretude, aos seus resultados nacionais e locais (FASUBRA);
- q) admitir servidores docentes e técnico-administrativos pesquisadores ou especialistas estrangeiros (FASUBRA).

**Autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial:**

- a) propor e executar seu orçamento (ANDIFES e FASUBRA);
- b) receber recursos que o poder público tem o dever de prover-lhe em montante suficiente, assegurada a dotação necessária ao pagamento de pessoal e dotações globais para outros custeios e despesas de capital que permitam livre aplicação e remanejamento entre diferentes rubricas de elementos ou categorias de despesas, sem prejuízo de fiscalização posterior dos órgãos competentes (FASUBRA);
- c) remanejar recursos oriundos do órgão mantenedor e as receitas próprias, inclusive rendimentos de capital, entre rubricas, programas ou categorias de despesa (ANDIFES e FASUBRA);
- d) definir, em regulamento próprio, suas normas e procedimentos de proposição, discussão, execução e controle orçamentário (ANDES e FASUBRA);
- e) elaborar a respectiva proposta orçamentária anual (MEC);
- f) gerir seu patrimônio (ANDIFES e FASUBRA);

- g) administrar privativamente os rendimentos próprios e o seu patrimônio e deles dispor, na forma do seu estatuto (ANDES);
- h) administrar as rendas patrimoniais e as decorrentes de suas atividades (FASUBRA);
- i) receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (ANDES, ANDIFES e FASUBRA);
- j) realizar operações de crédito ou de financiamento para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos, condicionadas à contragarantia baseada no fluxo de recursos (MEC, ANDIFES e FASUBRA);
- k) administrar privativamente os recursos de dotações orçamentárias globais regulares assegurados pelo poder público, preservada a isonomia de salários (ANDES);
- l) celebrar contratos referentes a obras, compras, alienação, locação ou concessão, obedecendo ao procedimento administrativo de licitação cabendo aos conselhos superiores definir, em regulamento próprio, as modalidades, os atos integrantes do procedimento e os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (ANDES);
- m) aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços, aquisições em geral, de acordo com os recursos (MEC);
- n) realizar as transações financeiras e contábeis, assim como de gestão de pessoal contratado nos termos do Artigo 10, independentemente de restrições infralegais, ressalvado o disposto no § 9º, do Artigo 8º e das normas de padronização da contabilidade da Administração Federal (MEC);
- o) administrar rendimentos financeiros e demais receitas (MEC).

O MEC defende a autogestão patrimonial e financeira, mas reconhece os limites financeiros e as restrições administrativas que nublam a autonomia, bem como a necessidade de estabelecer lei especial para as suas condições e os termos da ampliação e implementação das condições de autonomia, mediante contrato de cada instituição separadamente, onde cada universidade poderá ampliar ou reduzir seu quadro de pessoal.

### 2.4.1 Financiamento

Os mecanismos de financiamento das instituições universitárias públicas federais está sendo considerado como um dos principais pontos de atrito entre a proposta do governo e as demais propostas.

Na proposta do MEC (1999), Artigo 8º, a União destinará, anualmente, às universidades federais, exclusivamente e sob a forma de subvenção econômica, o valor correspondente à soma das parcelas das despesas efetivamente realizadas no exercício de 1997 com pessoal, excluídas aquelas referentes a inativos, pensionistas e precatórios judiciais; com outros custeios e capital, à conta dos seus orçamentos próprios; à conta de convênios e destaques provenientes do orçamento do Ministério; o valor correspondente ao pagamento anual da Gratificação de Estímulo à Docência (GED); o valor anual da contribuição do empregador ao Plano de Seguridade Social do Serviço Público. Não haveria vinculação com o orçamento, que teria de ser feita por meio de Emenda Constitucional. A alternativa seria colocar na lei o valor mínimo que a União deve repassar às universidades, o qual seria a média do que foi repassado nos últimos dois ou três anos. O MEC propõe orçamento global, fixado em lei, a partir de critério de desempenho institucional; contudo, não apresenta nenhuma base, critério ou parâmetro para essa orçamentação.

Para a ANDES (1996, p. 28), “a sustentação da universidade pública é compromisso fundamental do Estado. Quaisquer tentativas de encontrar formas paralelas de garantir essa sustentação representam, em última instância, esquemas disfarçados de privatização”. Sendo assim, na proposição da ANDES, ao Estado compete financiar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão nas universidades públicas, destinando-lhes recursos orçamentários em montante não inferior a 12% do orçamento da União, em dotação específica vinculada a este fim. O financiamento da universidade deve, portando, ser garantida por recursos públicos, de responsabilidade do Estado, através de dotação orçamentária global (custeio total) que deve prever e garantir a remuneração do pessoal, gastos com percentuais prefixados do orçamento para pesquisa e gastos com expansão de vagas das instituições. A dotação global deve ser calculada com base nas necessidades definidas pelas unidades básicas e pelo projeto político acadêmico da instituição, e não somente pela avaliação quantitativa. Conforme a ANDES, um importante componente da proposta e que se vincula à própria concepção de ensino público e

gratuito, como direito de todos e dever do Estado, é o pressuposto da obrigatoriedade e da necessidade de prestação pública de contas à sociedade.

Para a ANDIFES (1996, 1999), a universidade pública federal será instituída e mantida pela União que destinará, anualmente, no mínimo 75% da parcela da receita resultante de impostos, vinculada na forma do Artigo 212 da Constituição Federal, às instituições que constituem o Sistema de Instituições Federais do Ensino Superior. Desse total, 95% iria para a manutenção e desenvolvimento das IFES e 5% à expansão e melhoria da qualidade do ensino superior. O montante calculado como devido a cada instituição será alocado sob a forma de orçamento global, sendo que os correspondentes recursos financeiros assegurarão, no mínimo, recursos para suas despesas de pessoal e custeio básico.

A FASUBRA (1999) prevê a destinação anual, por parte da União, ao Sistema Federal das Universidades, nunca menos do que 75% dos recursos totais aplicados por ela em educação, vinculados à receita resultante de impostos, como estabelecido no Artigo 212 da Constituição Federal. Deve destinar, ainda, o montante de recursos que se fizer necessário para garantir a atualização monetária dos orçamentos e para o pagamento de pessoal. O montante calculado como devido a cada instituição, deve ser alocado sob a forma de orçamento global, sendo que os correspondentes recursos financeiros repassados em duodécimos mensais devem assegurar, no mínimo, recursos para suas despesas de pessoal, investimento e custeio básico.

#### 2.4.2 Carreira do pessoal

Quanto às carreiras docente e técnico-administrativa, o MEC (1999) é favorável à edição de planos por instituição, isto é, cada universidade estabelece seu próprio plano de cargos e salários. De acordo com o Artigo 10, “as universidades federais poderão propor, de acordo com suas necessidades, peculiaridades e disponibilidades orçamentárias e financeiras, planos próprios de carreira para seus quadros docente e técnico-administrativo, no regime de contratação do Decreto-Lei nº 5.542, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho”, que disporão, entre outras coisas, sobre: a admissão mediante concurso público de provas ou de provas e títulos; os critérios de desenvolvimento na carreira em decorrência de avaliação de desempenho e titulação; a contratação por tempo determinado para atividades



docentes ou técnico-administrativas de necessidade temporária. Os planos de carreiras deverão ser submetidos à aprovação do Ministério. Com isso, acaba com a carreira única e com a isonomia salarial, não há piso nacional, não há obrigatoriedade de os salários das federais serem iguais para os trabalhadores docentes e técnico-administrativos com a mesma titulação e tempo de serviço. O atual quadro seria mantido no Plano Único de Retribuição e Classificação de Cargos e Empregos até que fosse publicado. Novos contratos seriam enquadrados na modalidade de emprego público na CLT.

A ANDES (1996) defende a implantação da carreira única para todos os docentes das IES, estruturada na titulação e avaliação do conjuntos das atividades inerentes à função, bem como a isonomia salarial para os docentes da mesma classe e nível, como forma de garantir a autonomia da universidade quanto aos aspectos financeiros, administrativos, pedagógicos e científicos, inclusive para inativos e pensionistas. A transição para a carreira única dar-se-á pela implantação de carreiras nacionais unificadas por setor e far-se-á por opção do docente, a qualquer momento, desde que sejam preenchidos os requisitos previstos para o ingresso na carreira. A progressão funcional na carreira única dar-se-á exclusivamente por titulação e por mecanismos de avaliação de desempenho. O ingresso na carreira única dar-se-á somente por meio de habilitação em concurso público de provas e títulos e lotação de cargos definida por cada instituição.

Para a ANDIFES (1996, 1999), lei especial instituirá regime jurídico próprio e planos de carreiras únicos para os servidores das IFES, que disporão, entre outras coisas, sobre estrutura dos cargos de provimento permanente com garantia de isonomia de vencimentos e de estabilidade; condições de investidura nos cargos de provimento permanente condicionada à aprovação em concurso público de provas e títulos; critérios de desenvolvimento das carreiras, em decorrência da conjugação de tempo de serviço com desempenho ou titulação; implantação de sistemática de desenvolvimento de recursos humanos, através de plano institucional de capacitação de recursos humanos; contratação por tempo determinado de pessoal para atendimento de necessidades temporárias, de excepcional interesse público. Nesse caso, a proposta não especifica se com ou sem concurso. As IFES poderiam também pagar aos servidores, sob a forma de adicional variável, portanto não incorporável aos vencimentos, *pró-labore* decorrente de participação em projetos e programas custeados com recursos de fontes que não a União. As despesas com inativos e pensionistas serão cobertas pela União, não fazendo parte dos recursos definidos no Artigo 212 da Constituição Federal.

Em síntese, cada IFES passa a deter autonomia plena de gerência de seus recursos humanos e para definir seus planos, mas com um piso mínimo de salário para os servidores docentes e técnico-administrativos igual em todo o país, piso nacional unificado, pagos pelo Tesouro Nacional; além da garantia de recomposição dos quadros de pessoal legalmente estabelecidos, observada a permanente melhoria da qualificação.

Para a FASUBRA (1999), a universidade autônoma, mantida pelo poder público, deve ter plano de carreira e regime jurídico únicos do seu pessoal, entendidos como profissionais da educação, os quais devem estar submetidos ao Regime Jurídico Único dos servidores públicos, complementado pelo Estatuto Nacional dos Trabalhadores da Educação Superior, que deve ser aplicado a todos os profissionais da educação em atividade permanente, bem como aos aposentados e pensionistas. O plano de carreira, instituído por lei específica, deve, entre outras coisas, dispor sobre estrutura de cargos com garantia de malha salarial única definidora da hierarquia profissional, piso nacional isonômico de vencimentos; condições de investidura nos cargos de provimento permanente, condicionadas à aprovação em concurso público de provas e títulos; critérios de desenvolvimento nas carreiras, em decorrência do desempenho e da titulação, vinculadas à avaliação institucional e aos programas de capacitação; contratação por tempo determinado de pessoal para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. A FASUBRA defende, portanto, a carreira única e isonômica, extensiva a inativos e aposentados. Ao defender o sistema público de ensino superior, prevê a adoção da carreira técnica de trabalhadores em educação, englobando todos os trabalhadores com o mesmo fazer coletivo.

#### 2.4.3 Natureza jurídica

Na proposta do MEC (1999), o governo mantém a natureza jurídica atual, ou seja, as universidades federais permanecem pessoas jurídicas de direito público, com as universidades divididas em autarquias e fundações. Segundo a ANDES (1996, p. 21), “a discussão sobre a organização jurídica das universidades sempre esteve, historicamente, ligada à questão da autonomia. Os debates levaram à conclusão de que a forma mais adequada para o exercício desta autonomia seria a autarquia especial”. Por isso, para essa entidade, a universidade deverá obedecer a regime jurídico definido por uma regulamentação de autarquia especial, já

prevista em lei, em que se garante o ensino público e gratuito e a responsabilidade do Estado (União, Estados e Municípios) pelo custeio total, através de dotação orçamentária global. Entendo-se que “a autarquia de regime especial é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar a sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública” (ANDES, 1996, p. 57).

Pelo documento da ANDIFES (1996, 1999), a universidade federal é pessoa jurídica de direito público, revestida de personalidade jurídica especial, dotada de autonormação e autogestão, devendo ter garantida independência total das medidas adotadas pelo governo federal para regulamentar órgãos públicos. Para a FASUBRA (1999, p. 8), “a Universidade Pública Autônoma deve constituir-se como pessoa jurídica de direito público, de personalidade jurídica especial, com autonomia didática, científica, pedagógica, de gestão administrativa, financeira e patrimonial, para estabelecer suas normas de funcionamento e mecanismos disciplinares”. A universidade autônoma, instituída e mantida pelo poder público (federal, estadual ou municipal), deve ainda gozar de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento, e ter o direito de elaborar o estatuto que regerá seu funcionamento.

#### 2.4.4 Repasse dos recursos

Para repasse dos recursos o projeto do MEC (1999) observa as necessidades dos hospitais de ensino mantidos pelas instituições universitárias (13%); o quantitativo de alunos matriculados e egressos, a qualidade do ensino ofertado, e o volume e a qualidade das atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas (80%); os programas de expansão e melhoria das universidades federais (7%). Isso significa que o Ministério levaria em conta basicamente o número de alunos e o volume de pesquisa e extensão.

A ANDES (1996) defende o repasse de verbas definidas a partir de planos acadêmicos, em propostas orçamentárias elaboradas de forma democrática e participativa a partir das unidades básicas que desenvolvem atividades de ensino, pesquisa e extensão. Essas propostas devem ser consolidadas e aprovadas por colegiados democráticos, concebidas de forma global e atender plenamente às necessidades das IES, de maneira a garantir os recursos

necessários para o cumprimento dos planos de trabalho. Os recursos integrantes da dotação orçamentária global serão suplementados automaticamente para compensar possíveis desvalorizações monetárias. Eventuais reajustes salariais e expansão e/ou reposição de quadros também deverão ser suplementados de forma automática.

De acordo com a ANDIFES (1996, 1999), a distribuição dos recursos destinados às instituições federais de ensino superior obedecerá, dentre outros, indicadores tais como o número de alunos admitidos e diplomados, a área dos campi, a avaliação dos cursos e a produção acadêmica. Os repasses financeiros mensais deverão assegurar, no mínimo, recursos para as despesas de pessoal e custeio básico das instituições. Do orçamento, no mínimo 15% será destinado a outros custeios e capital. A soma de recursos destinados a pessoal não poderá ultrapassar 85% do orçamento de cada instituição. Conforme o Artigo 26 da proposta da ANDIFES (1999), “as instituições federais de ensino superior poderão contratar fundações ou outras formas de associação civil destinadas a apoiar suas atividades, facilitar e incrementar a interação com a sociedade, captar recursos adicionais e prover condições para o cumprimento de seus objetivos institucionais”.

A distribuição de recursos às IFES, na proposição da FASUBRA (1999), obedecerá, dentre outros, indicadores como o número de alunos admitidos, diplomados e concluintes da graduação, pós-graduação e do ensino básico e técnico; a avaliação e acompanhamento do ensino da graduação, pós-graduação e do ensino básico e técnico; área do campus; índice da produção científica; titulação do corpo docente e do pessoal técnico-administrativo. Cada IFES deve destinar, no mínimo, 15% do orçamento para outros custeios e capital. “Com a autonomia, fica vedada às Instituições Federais de Ensino Superior criar, contratar, manter fundações ou outras formas de associação civil destinadas a facilitar a captação de recursos adicionais” (FASUBRA, 1999, p. 21).

#### 2.4.5 Política Previdenciária

De acordo com o Artigo 19 da proposta do MEC (1999), “correrá à conta do Tesouro Nacional a despesa relativa aos proventos de aposentadorias e pensões dos atuais inativos e pensionistas das universidades federais”. Tais despesas serão separadas daquelas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O projeto desvincula o pagamento dos inativos

e pensionistas do orçamento das universidades e não define quem vai pagar os aposentados a partir da sua implantação. A proposta é omissa quanto aos futuros pensionistas, contudo, como possibilita a cada universidade planos de carreiras distintos, bem como formas de contratação, inclusive temporária, é possível transferir tal responsabilidade ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), principalmente os contratados em regime celetista, que a universidade poderá instituir, incluindo a contratação sem concurso público. Na proposta da ANDES (1996), a aposentadoria deve ser integral e incorporar os proventos salariais recibos em função do trabalho assumido pelo docente, porém, o texto não faz referência à fonte dos recursos.

Segundo o Artigo 33 da proposição da ANDIFES (1999), “as despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de ensino superior serão cobertas pela União como encargos do Tesouro Nacional, através do Ministério da Educação e do Desporto, não fazendo parte dos recursos definidos no Art. 212 da Constituição Federal”. Na proposta da FASUBRA (1999), as despesas com aposentados e pensionistas devem ser cobertas com encargos do Tesouro, por meio de rubrica específica incluída no orçamento global, não fazendo parte dos recursos definidos no Artigo 212 da Constituição Federal ou legislação similar nos estados e municípios. Devem ainda ter garantidos a paridade com os ativos e manutenção nas folhas de pagamentos das instituições.

#### 2.4.6 Credenciamento

Segundo o MEC as universidades devem ser credenciadas pela graduação ou somente pela pós-graduação. A ANDES (1996, p. 15) propõe um “Padrão Unitário de Qualidade para a Universidade Brasileira, que elimine as distorções e o autoritarismo, e assegure uma produção cultural e científica verdadeiramente criadora e conforme as aspirações da sociedade brasileira”, fundamentado nos seguintes princípios: (a) ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; (b) autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; (c) democratização interna e liberdade de organização; (d) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; (e) condições de trabalho dos docentes.

Conforme a proposta da ANDIFES (1996), para ser credenciada como universidade, a IES deverá, entre outras coisas, oferecer cursos regulares em diversas áreas do conhecimento;

desenvolver atividades regulares de pesquisa e extensão; oferecer cursos de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos e avaliados pelo poder público; dispor de infra-estrutura compatível com as necessidades de ensino, pesquisa e extensão; desenvolver programa sistemático e permanente de aperfeiçoamento do pessoal docente e técnico-administrativo; oferecer condições de trabalho para os docentes e técnico-administrativos que assegurem o desenvolvimento da qualidade do ensino, da pesquisa e das atividades de extensão.

De acordo com a FASUBRA (1999), para ser credenciada como universidade pública autônoma a IES deve considerar, entre outros, os seguintes indicadores: oferecer cursos regulares em diferentes áreas do conhecimento, assim como cursos de pós-graduação *stricto sensu*, reconhecidos e avaliados; ter pessoal docente em constante qualificação; desenvolver atividades regulares de pesquisa básica ou tecnológica, além daquelas relativas às artes, humanidades e letras, bem como atividades de extensão; dispor de infra-estrutura compatível com as necessidades de ensino, pesquisa e extensão, principalmente laboratórios e bibliotecas; implementar a carreira, o estatuto dos trabalhadores em educação e as diretrizes de gestão de pessoal. Além disso, prevê que os processos de (re)credenciamento, que resultem fracassados para a instituição pretendente, são passíveis de reanálise visando a melhoria do sistema.

#### 2.4.7 Processo de democratização

Quanto ao processo de democratização da universidade, pelo projeto do MEC (1999), deve ser feita uma consulta junto à comunidade para escolha de reitores e diretores, sendo que o voto de docente tem peso de 70% e os três nomes mais votados vão para apreciação do Ministro (Lei nº 9.192, sobre a escolha de dirigentes para as IFES).

Segundo a ANDES (1996, p. 13):

A Universidade, por ser uma instituição social de interesse público e de caráter estratégico, no atendimento às demandas da sociedade, exige que todas as decisões estejam submetidas ao controle público, com critérios democráticos e transparentes. ... É fundamental que o avanço do processo de democratização interna das IES tenha por objetivo uma reorientação na política institucional da Universidade, levando em conta o seu compromisso social e as suas funções principais: formar bem, produzir o saber e servir à comunidade em que se encontra. ... Nesse sentido, o processo de democratização tem que ser pensado como uma reformulação das estruturas universitárias, para que a Instituição possa de fato contribuir para uma nova sociedade, tanto do ponto de vista de formação profissional, como da produção científica e cultural.

Para a estruturação da gestão democrática das IES, a ANDES (1996) enuncia alguns princípios, ressaltando questões referentes à autonomia, avaliação e controle público. Para propor as diretrizes gerais para o ensino superior, zelar pela qualidade do ensino e pela autonomia universitária, essa entidade propõe o Conselho Interuniversitário, que deverá ser constituído por 21 membros, nomeados pelo Ministro de Estado. Também define o princípio da descentralização administrativa na organização da universidade com respeito à autonomia dos centros, unidades e departamentos. Explicita que a estrutura administrativa deve ser composta de órgãos colegiados e executivos, sendo o poder de deliberação destes subordinado ao dos colegiados competentes. Destaca ainda que todos os docentes serão elegíveis para funções administrativas e para colegiados, independentemente de sua referência na carreira. Além disso, a ANDES se preocupa com a necessidade da existência de estatutos e regimentos definidos democraticamente pela comunidade universitária. Nas formulações sobre a participação em órgãos colegiados fala em representação dos três segmentos da comunidade (docentes, técnico-administrativos e estudantes), com eleição pelas respectivas categorias. No que se refere às eleições de dirigentes, mandatos e impedimentos, para a ANDES as instituições universitárias devem escolher seus dirigentes, na forma de seus estatutos e regimentos e de acordo com a Lei das Universidades Públicas. Em síntese, a ANDES defende a autonomia com democracia interna, com eleições democráticas para escolha de seus dirigentes, assegurando a participação da comunidade universitária em todas as instâncias.

A ANDIFES (1994, p. 7) reconhece “a estreita relação existente entre autonomia e democracia e a necessidade de que a autonomia seja exercida num modelo democrático de sociedade”. A gestão democrática e colegiada é um dos princípios da universidade federal, segundo a ANDIFES (1996, 1999), que reger-se-á por seus estatutos, aprovados pelo respectivo colegiado superior, em instância final. Os estatutos assegurarão a organização da comunidade acadêmica em colegiados e órgãos de direção com capacidade decisória sobre todos os assuntos relativos ao ensino, pesquisa, extensão, administração e planejamento. Assegurarão também a participação em seus órgãos colegiados de docentes, alunos, técnico-administrativos e sociedade civil, observada a participação majoritária de docentes em efetivo exercício na instituição, bem como as finalidades de cada órgão. A autonomia, exercida por meio de seus órgãos colegiados, daria direito à elaboração e reformulação de seus estatutos e regimentos, bem como de normas próprias para a escolha dos dirigentes.

Também para a FASUBRA (1999), a universidade pública autônoma tem como um dos princípios básicos a gestão democrática e colegiada e tem o direito de elaborar o estatuto que regerá seu funcionamento. O estatuto deve conter as normas fundamentais da organização interna, nos planos científico, pedagógico, financeiro e administrativo da universidade, bem como o regime de autonomia das suas unidades orgânicas. Deverá assegurar, entre outras coisas, estruturas acadêmica e gerencial integradas, e organização da comunidade em colegiados e órgãos de direção com capacidade decisória sobre os assuntos relativos ao ensino, pesquisa, extensão, administração e planejamento. Assegurará ainda a participação em seus órgãos colegiados de docentes, discentes, técnico-administrativos e representantes da sociedade civil, observada a paridade entre os representantes dos segmentos da comunidade acadêmica. A escolha dos dirigentes universitários deverá ser feita por meio de processos eleitorais democráticos. Devem ser garantidas eleições diretas, democráticas e, no mínimo, paritárias, para preenchimento dos cargos de direção superior da universidade, dos centros e das unidades, conforme o caso, sendo elegíveis docentes, técnico-administrativos e discentes, segundo critérios definidos. O Conselho Universitário, os órgãos colegiados superiores, os centros e demais unidades devem ter composição paritária, através de eleições diretas, não sendo permitida a existência de membros natos ou vitalícios nesses colegiados.

#### 2.4.8 Avaliação institucional

No que tange ao processo de avaliação institucional, o MEC tem avaliado as universidades por intermédio do Exame Nacional de Cursos (ENC), o Provão, e da Gratificação do Estímulo a Docência (GED).

Pela proposta da ANDES (1996, p. 53):

As instituições de ensino superior implementarão mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa de suas atividades, levando em conta os fins da Educação. ... A avaliação interna das instituições de ensino superior é concebida como uma retrospectiva crítica, socialmente contextualizada, do trabalho realizado pela instituição, com a participação de todos os envolvidos nesse trabalho, sendo ainda um elemento de controle da ação do Estado na Educação e, ao mesmo tempo, instrumento para a construção de uma escola pública gratuita e democrática. Nesta perspectiva, a avaliação interna deve ser geradora de um projeto de desenvolvimento acadêmico, científico e tecnológico voltado para a solução dos graves problemas sociais políticos e econômicos pela maioria da população brasileira. Para tanto, é preciso que esse processo seja realizado nas diversas instâncias onde se realiza o trabalho institucional e acadêmico, tendo caráter público e democrático, levando-se em conta



as condições concretas sob as quais esse trabalho é produzido. ... É nessa ótica que se deve realizar a avaliação do desempenho de cada docente vinculado à instituição, cujo objetivo será o estímulo ao seu aperfeiçoamento no exercício do ensino, da pesquisa e da extensão, e que fornecerá subsídios para sua progressão na carreira docente.

Para a ANDES, no caso das IES públicas, o elemento principal em um processo de avaliação externa é seu compromisso com a sociedade que as mantém. Assim, prevê a instalação, em cada estado, de Conselhos Sociais, compostos de representação dos diferentes segmentos da sociedade na qual a instituição se insere. Os Conselhos deverão ter caráter autônomo e consultivo, expressar os interesses dos diferentes setores da sociedade e ter a finalidade principal de contribuir na formulação de políticas acadêmicas, administrativas e financeiras das IES públicas, acompanhando sua execução. “Qualquer processo de avaliação que se estabeleça será referenciado em um modelo de universidade (geral) e em um projeto local específico. O que se quer saber com a avaliação é se os *objetivos previamente definidos* estão sendo, ou não, alcançados e quais são as causas dos sucessos e fracassos, para que as correções possam ser feitas e, com isso, melhorar a qualidade do fazer acadêmico” (ANDES, 1996, p. 56). Em resumo, a ANDES quer avaliação institucional interna e externa, e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como base da política de avaliação; quer avaliação de desempenho individual, docente e técnico-administrativo, como base da política de aperfeiçoamento e capacitação profissional, voltada ao projeto acadêmico-institucional das IES; e, ainda, quer uma política de avaliação comum para as IES públicas e privadas, além do fim do Provão.

De acordo com a ANDIFES (1994, p. 19), “autonomia e avaliação devem ser entendidas como processos complementares e interrelacionados”. A avaliação institucional tem como objetivos aprimorar a qualidade da educação superior no país, orientar a política de desenvolvimento institucional, bem como as ações e investimentos do mantenedor e, dar conhecimento à sociedade do desempenho da instituição. Nesse sentido, estimula a adoção de programas de avaliação interna e externa, levando em conta a função social da universidade dentro dos princípios de indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, interação permanente com a sociedade e garantia da qualidade acadêmica (ANDIFES, 1996). A implantação de uma sistemática de avaliação institucional avaliará, perante a sociedade, o exercício pleno da autonomia por parte das IFES. O modelo de avaliação deve ser amplo e resultado de discussão da sociedade, poderes constituídos e instituições universitárias.

A proposição da FASUBRA (1999) prevê que a avaliação institucional da universidade pública autônoma deve ser composta pela avaliação interna à comunidade universitária, decorrente do Plano de Desenvolvimento Institucional, envolvendo docentes, técnico-administrativos e discentes, com participação dos usuários da instituição, representados pelos diversos setores da sociedade civil organizada, bem como pela avaliação realizada por Comissão de Especialistas externos à instituição, designada pelo Conselho Interuniversitário. A avaliação deve ser anual e deve levar em conta a função e compromisso social da universidade, tendo como objetivos aprimorar a qualidade da educação superior e da pesquisa no país; dar conhecimento à sociedade do desempenho das instituições; orientar a política de desenvolvimento institucional, bem como as ações e os investimentos do organismo mantenedor. “No processo de avaliação interna e externa deve ser considerado o desenvolvimento da instituição no tocante às atividades acadêmicas e administrativas, a partir do seu planejamento anual. A avaliação institucional deve ter por base a análise dos resultados previstos no Planejamento da Universidade em contraste com as condições objetivas e subjetivas para obtenção dos mesmos” (FASUBRA, 1999, p. 29).

#### 2.4.9 Outros aspectos

O projeto do MEC (1999) abre a possibilidade de cobrança de taxas, mensalidade, instituição de subvenções, entre outras. O tratamento dado ao ensino não é claro, abre caminho para obtenção de recursos em outras fontes, mas sem detalhar muito a matéria. Não aborda especificamente a questão da gratuidade. Porém, a autonomia mediante contrato de adesão, ou seja, cada universidade assinaria um contrato de autonomia com o Ministério com prazo mínimo de duração de dois anos, pode facultar a cada universidade manter, ampliar ou instituir subvenções ou outras fontes de financiamento em função de suas metas institucionais definidas no contrato. Já, a ANDES (1996), é contra a cobrança de quaisquer taxas e mensalidades acadêmicas, e defende a prestação pública de contas à sociedade.

De acordo com a Comissão de Autonomia da ANDIFES (1996), a proposta desta entidade procura inscrever, em bases concretas, garantias de financiamento público, alcançando um novo ordenamento jurídico para superar obstáculos administrativos que permitam às IFES um adequado funcionamento, respondendo melhor às demandas sociais. O

documento pressupõe, da mesma forma, a fixação de bases para a manutenção e desenvolvimento do sistema federal de educação superior constituído por meio da evolução do conjunto das universidades públicas federais autônomas. A estrutura das IFES seria colegiada com capacidade decisória sobre ensino, pesquisa, extensão e assuntos administrativos e de gestão financeira, entre outros. Além disso, o sistema de IFES deve instituir um Conselho Superior, com competências propositivas e decisórias, composta por representantes das universidades federais, escolhidos pelos dirigentes dessas instituições, e representantes do governo federal. A proposição da ANDIFES defende a gratuidade do ensino, sem explicitar se em todos os níveis; não abre mão de taxas, sem dar maiores detalhes para o presente e para o futuro destas cobranças. A proposta da FASUBRA (1999) defende o ensino público, gratuito e com padrão unitário de qualidade e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e é contra qualquer cobrança de taxa acadêmica.

Comparando-se alguns aspectos mais relevantes entre as propostas apresentadas verifica-se que, pela ANDES e FASUBRA, fica claramente definida a aplicação da autonomia já garantida na Constituição Federal, sem nenhuma outra complementação da legislação que venham a restringi-la ou distorcê-la. Para tanto, é imprescindível sua aplicação garantida pela relação entre financiamento e democracia universitária, assim, compete ao Estado a manutenção global da universidade pública, incluindo sua expansão. Também é imprescindível o financiamento público das pesquisas, para garantir sua autonomia e sua relevância social.

Na formulação do MEC, a base da autonomia é a celebração de um contrato administrativo por instituição, prevendo separação das fontes quanto à responsabilidade pelos aposentados, assim como possibilita planos de carreiras diferentes e outros regimes de recrutamento e contratação permanente e temporária, bem como outras fontes de financiamento. A fonte de recursos do Tesouro é a definida no Artigo 212 da Constituição Federal, tal como propõe a ANDIFES, mas sem estabelecer nenhum patamar, como 75% desses recursos para o ensino superior federal, conforme proposto pela ANDIFES. Mas, igualmente, a ANDIFES retira dessa mesma fonte o custeio da folha dos aposentados, sem mecanismos que garantam isonomia com os trabalhadores da ativa.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa preocupou-se em analisar o processo de transição para a autonomia universitária na UNIOESTE. Para tanto, foi investigada a percepção dos seus professores e dirigentes. A fim de possibilitar uma melhor compreensão da forma como a pesquisa foi conduzida, este capítulo apresenta a metodologia utilizada no estudo. O capítulo está dividido em três partes principais. A primeira informa sobre o *design* da pesquisa, ou seja, o tipo de pesquisa realizada, sua conceituação e justificativa. A segunda define o universo e a amostra, objeto do estudo. A terceira e última parte demonstra como foram coletados e tratados os dados da pesquisa.

#### 3.1 *DESIGN* DA PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se como estudo exploratório-descritivo. Para Gil (1999, p. 43), "as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores".

A classificação desta pesquisa obedece à taxionomia proposta por Vergara (1998), quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória porque, apesar de o tema autonomia universitária ter sido objeto de diversas pesquisas, existem poucos referentes às universidades estaduais paranaenses. Justifica-se ainda o uso da pesquisa exploratória pela sua utilidade para o estabelecimento do marco conceitual do estudo. A pesquisa é também descritiva, uma vez que visa descrever percepções, expectativas e sugestões dos informantes-chave, professores e dirigentes da UNIOESTE, sobre o processo de transição para a autonomia universitária na Instituição.

Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, documental, de campo e estudo de caso. É bibliográfica, porque para a construção da base conceitual-metodológica, ou seja, sua fundamentação teórico-metodológica, vale-se de material acessível ao público, publicado em livros, revistas, jornais e Internet, entre outros. É documental, porque utiliza-se de documentos internos à UNIOESTE relacionados ao objeto em estudo, em especial seu regimento, regulamento e boletins de dados. É ainda pesquisa de campo, tendo em vista que foram coletados dados primários, por meio de entrevista semi-estruturada, junto aos informantes-chave da UNIOESTE. A pesquisa é classificada também como um estudo de caso, uma vez que se restringe a uma única unidade, a Universidade Estadual do Oeste do Paraná, e tem a pretensão de abordá-la em profundidade.

O estudo de caso é também adequado para analisar os fatos do ponto de vista empírico e para confrontar a visão teórica com os dados da realidade investigada. Gil (1999) reporta-se ao estudo de caso como um estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, permitindo seu conhecimento amplo e detalhado. Para Ludke e André (1986) deve-se optar por este estudo quando se quer estudar algo singular, que tenha valor em si só, mesmo que posteriormente verifiquem-se semelhanças com outros casos.

A abordagem adotada neste estudo é predominantemente qualitativa, tendo uma perspectiva de corte transversal, uma vez que refletirá a situação existente no momento da coleta dos dados, o que significa que estudos posteriores poderão identificar outros fatores. O corte transversal é fevereiro de 1999 a fevereiro de 2000. Minayo (1998, p. 21) coloca que "a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis".

Em estudos qualitativos usualmente adotam-se duas etapas básicas: a primeira é responsável pela coleta de dados e a segunda pela descrição, análise e interpretação. Para compreender como este estudo foi conduzido apresenta-se as etapas vencidas para a sua consecução. A primeira etapa de investigação consistiu em: (a) coleta do material bibliográfico e documental; (b) preparação do instrumento, entrevista semi-estruturada, aplicada *in loco* aos informantes-chave, professores e dirigentes da UNIOESTE.

A segunda etapa da investigação, descrição, análise e interpretação dos dados coletados, consistiu em: (a) organização e leitura do material coletado (documentos e entrevistas) para tratamento e interpretação dos resultados obtidos; (b) exploração e estudo dos dados coletados à luz da literatura, conforme a base conceitual, e dos objetivos da pesquisa.

### 3.2 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA

A população-alvo desta pesquisa é composta pelos professores e dirigentes da UNIOESTE. A amostra não-probabilística por acessibilidade aplica-se a estudos exploratórios ou qualitativos que não requerem elevado nível de precisão (Vergara, 1998; Gil, 1999).

Neste estudo os sujeitos da pesquisa foram os informantes-chave. De acordo com Gil (1999), informantes-chave podem ser especialistas no tema em estudo, líderes formais ou informais, personalidades destacadas, entre outros. Entrevistas com esse tipo de informante é recomendada nos estudos exploratórios.

Os informantes-chave da pesquisa compõem-se de 17 professores e dirigentes que estão envolvidos direta ou indiretamente no processo de autonomia da UNIOESTE e/ou que se dedicam ao estudo e ao debate das questões relacionadas ao tema. O perfil institucional dos informantes-chave pode ser visualizado no Anexo I.

Foram entrevistados 6 informantes lotados no campus de Cascavel, 5 no campus de Marechal Cândido Rondon, 4 no campus de Toledo, 1 no campus de Foz do Iguaçu e 1 na Reitoria. Do campus de Francisco Beltrão não foi entrevistado nenhum informante porque ele estava em fase de incorporação à estrutura organizacional da UNIOESTE. Dos 17 informantes pesquisados, 2 são servidores técnico-administrativos e 15 são professores. Os 2 técnico-administrativos são especialistas e trabalham em média 11 anos na Instituição, sendo que um deles ocupa o cargo de Assessor Técnico de Planejamento e o outro de Chefe da Área de Orçamento, no Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas e na Reitoria, respectivamente.

Dos 15 professores entrevistados, 4 pertencem ao Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, 3 ao Centro de Ciências Humanas, Educação e Letras, 3 ao Centro de Ciências Humanas e Sociais, 1 ao Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, 1 ao Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, 1 ao Centro de Educação, Comunicação e Artes, 1 ao Centro de

Engenharia e Ciência da Computação, 1 ao Centro de Ciências Agrárias. Os professores pesquisados estão distribuídos nos diversos cursos da UNIOESTE, quais sejam: 1 de Enfermagem, 1 de Engenharia Civil, 1 de Ciências Econômicas, 2 de Administração, 1 de Pedagogia, 1 de Matemática, 2 de História, 1 de Geografia, 1 de Agronomia, 2 de Filosofia, 1 de Ciências Sociais, 1 Serviço Social. Todos os professores possuem um regime de trabalho de 40 horas semanais e trabalham em média 11 anos e meio na Instituição, sendo que 3 são especialistas, 9 são mestres e 3 são doutores. Praticamente todos os professores exercem ou exerceram cargos administrativos. Entre os que exercem cargo administrativo encontram-se 2 diretores de campus e 4 pró-reitores. Dentre os que já exerceram cargo administrativo têm-se 1 reitor, 3 pró-reitores, 1 chefe de gabinete, 2 assessores de planejamento e 1 diretor administrativo de campus.

### 3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS DA PESQUISA

#### 3.3.1 Coleta de dados

Para a obtenção dos dados de fontes primárias, de acordo com o estabelecido na questão central, objetivos geral e específicos, utilizou-se um roteiro de entrevista semi-estruturada aplicada aos informantes-chave identificados. Pode-se entender por entrevista semi-estruturada, conforme Triviños (1987), aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que possibilitam vasto campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que surgem à medida que se recebem as respostas dos informantes. Assim, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

O roteiro de entrevista (Anexo II) é composto de perguntas abertas que orientam a organização dos dados para sua descrição, interpretação e análise. Com o consentimento dos entrevistados as respostas foram gravadas e posteriormente transcritas na íntegra para análise e interpretação.

O instrumento foi testado, inicialmente, com algumas entrevistas preliminares, com o objetivo de verificar a sua adequada operacionalidade. Para maior eficiência na obtenção dos dados foi feito um contato prévio com os informantes-chave, pessoalmente ou por telefone, explicando os objetivos e a relevância da pesquisa, solicitando a colaboração no sentido de conceder a entrevista e para garantir a confidencialidade. Dessa forma, foi possível realizar as entrevistas com todos os informantes inicialmente disponíveis. Os dados foram coletados no mês de fevereiro de 2000. Essa pesquisa desenvolveu-se durante o processo de transição administrativa da Instituição.

As informações de fontes secundárias foram obtidas por intermédio de pesquisa bibliográfica em livros, dissertações, revistas, jornais e documentos internos da UNIOESTE, entre outros.

### 3.3.2 Tratamento dos dados

Os dados foram tratados de forma qualitativa. Para tanto, construíram-se categorias a partir das variáveis definidas nas questões de pesquisa representadas no roteiro para as entrevistas com os informantes-chave. Trabalhar com categorias, segundo Gomes (1999), significa agrupar elementos, idéias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. No caso deste estudo, as categorias, de certo modo, já estavam pré-estabelecidas nas questões de pesquisa e foram vistas na dinâmica do processo de investigação, estando presentes nos vários estágios da investigação. Conforme sugere Gomes (1999, p. 68), "na medida em que estamos tratando de análise em pesquisa qualitativa, não podemos nos esquecer de que, apesar de mencionarmos uma fase distinta com a denominação 'análise', durante a fase de coleta de dados a análise já poderá estar ocorrendo".

As categorias de análise são:

- 1) Significado e importância da autonomia universitária;
- 2) Aspectos legais da autonomia universitária;
- 3) Gestão e autonomia universitária;
- 4) Projetos de autonomia universitária;
- 5) Experiência de autonomia universitária;
- 6) Termo de autonomia da UNIOESTE;



- 7) Política de recursos humanos da UNIOESTE;
- 8) Fatores facilitadores e dificultadores da autonomia na UNIOESTE;
- 9) Processo de transição para o regime autônomo na UNIOESTE.

Para a quantificação das percepções dos 17 informantes-chave entrevistados foram utilizados os percentuais aproximados de acordo com a escala abaixo:

<b>Nº Informantes-chave</b>	<b>% Informantes-chave</b>	<b>Termos Utilizados</b>
0	0%	Nenhum
1 a 4	5% a 25%	Grande minoria, poucos, alguns
5 a 8	30% a 45%	Minoria, menor/pequena parte/parcela, menos da metade
9	50%	Metade
10 a 13	55% a 75%	Maioria, maior/grande parte/parcela, parte/parcela expressiva/significativa, mais da metade
14 a 16	80% a 95%	Grande maioria, quase totalidade, praticamente todos
17	100%	Totalidade, unanimidade, todos

## **4 ENSINO SUPERIOR ESTADUAL DO PARANÁ**

Este capítulo tem como propósito dissertar sobre o ensino superior estadual do Paraná, bem como apresentar a caracterização da Instituição pesquisada. O capítulo está dividido em duas partes fundamentais. A primeira parte trata das instituições estaduais de ensino superior paranaenses, abordando as políticas para o ensino superior público do Estado e a autonomia das IES estaduais. A segunda parte caracteriza a UNIOESTE, traçando o seu perfil organizacional (quadro institucional) a partir da descrição da sua origem, projeto institucional e situação atual.

### **4.1 INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE ENSINO SUPERIOR PARANAENSES**

As Instituições de Ensino Superior (IES) públicas do estado do Paraná constituem um Sistema Estadual de Ensino composto pelas 5 universidades e suas extensões e pelas 11 faculdades isoladas. As universidades estaduais paranaenses são: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO) e Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). As universidades e faculdades paranaenses juntas correspondem a aproximadamente 50% dos alunos de graduação do Estado. A maioria das IES estão localizadas no interior do Paraná, sendo uma no Sul (UEPG), duas no Norte (UEL e UEM), uma no Extremo Oeste e Sudoeste (UNIOESTE) e uma no Centro Oeste (UNICENTRO), além de nove faculdades em diversas regiões e duas na capital.

De acordo com documento da UEL, intitulado Uma Política para o Ensino Superior Público do Estado do Paraná, as IES paranaenses são instrumentos de desenvolvimento econômico, social, cultural e político do Estado e do seu povo, assegurando direitos básicos de cidadania. Elas entendem que precisam garantir a universalidade na produção e transmissão da experiência científica e cultural; e, sendo públicas, devem assegurar uma

produção de conhecimento de caráter inovador e crítico, respeitando o pluralismo e a diversidade. Devem constituir-se como catalisadoras de idéias divergentes, em elementos dinâmico de evolução do estado do Paraná e da sociedade. As IES entendem também que é seu papel fundamental viabilizar soluções para os inúmeros problemas que afligem a sociedade, incluindo aqueles concernentes à exclusão social e à injustiça na distribuição de renda. Assim, seus avanços científicos, culturais e técnicos têm de humanizar o homem, colocando-o em uma nova relação com o meio ambiente biológico e político de sua inserção. Essa visão exige instituições que trabalhem efetivamente com a indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão, com o fim precípua de aperfeiçoar o ser humano, capacitando-o para exercer uma profissão dentro de uma sociedade, com espírito crítico, ética e responsabilidade social.

Nesse sentido, conforme o referido documento, para que as IES paranaenses atinjam seus objetivos, duas questões se colocam como prioritárias: (1) o estabelecimento de uma política para o sistema estadual de ensino superior e (2) a autonomia das instituições. A autonomia é uma disposição constitucional que deve ser conquistada em negociações junto ao Estado, como condição *sine qua non* para que a universidade alcance o exercício de seu destino. A política para o ensino superior é um imperativo que se coloca a fim de que as IES possam cumprir suas funções sociais, culturais e científicas, com racionalidade, eficiência e responsabilidade.

#### 4.1.1 Políticas para o ensino superior público estadual no Paraná

As discussões de políticas para um sistema de ensino superior estadual envolvendo as universidades e faculdades estaduais paranaenses iniciaram-se apenas nos últimos anos. Dos debates emergiram alguns documentos preliminares apresentando pontos de uma pauta que visa estabelecer uma política para o ensino superior no Paraná. Um desses documentos, já mencionado, elaborado pela UEL, denominado Uma Política para o Ensino Superior Público do Estado do Paraná, coloca que os pontos mínimos devem referir-se: à regionalização administrativa; aos cursos de graduação e pós-graduação; às atividades de pesquisa e extensão; à prestação de serviços; à cultura e artes; aos recursos humanos; à estrutura administrativa; à avaliação; e à autonomia das IES paranaenses.

Um outro documento, elaborado em reunião das Faculdades Estaduais do Estado do Paraná, em dezembro de 1998, denominado Carta de Apucarana, propõe isonomia no ensino superior público do Estado do Paraná; plano de cooperação científica entre as IES, iniciando-se com a qualificação docente; inclusão das faculdades estaduais no conselho da Fundação Araucária; adequação imediata à nova LDB; regionalização, planejamento e avaliação anual do ensino superior público paranaense; autonomia do Estado do Paraná nas decisões acadêmico-científicas a nível de país; e, ainda, autonomia financeira, acadêmica e científica perante os órgãos do Estado. A UEM também elaborou uma Proposta de Política de Ensino Superior do Paraná. Segundo a Proposta, a definição de uma política de ensino superior deve ser construída a partir do modelo de universidade que se pretende. Para tanto, é preciso, entre outros parâmetros, definir a sua natureza, seus princípios básicos, seus objetivos, suas diretrizes, sua forma de gestão e sua autonomia.

De acordo com documento elaborado pela UNIOESTE, intitulado Elementos para Discussão de Políticas para o Ensino Superior para a Ciência e a Tecnologia do Estado do Paraná, é preciso planejar o sistema de ensino superior do Paraná, mediante a definição de políticas públicas, estratégias e metas a médio e longo prazos. Nesse sentido, a elaboração de uma política de ensino superior, ciência e tecnologia no Estado deve ter como princípios norteadores a qualidade, a isonomia, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a democracia no acesso e na gestão da universidade, e a autonomia.

#### 4.1.2 Autonomia das instituições estaduais de ensino superior do Paraná

Observa-se que, com respeito às políticas para o ensino superior público do Estado do Paraná, os documentos elaborados pelas IES paranaenses destacam a autonomia universitária, evidenciado a preocupação das instituições com a questão. Pelo documento da UEL, todas as unidades do Sistema Estadual de Ensino Superior Público deverão gozar, dentro do preceito Constitucional, de autonomia pedagógica, científica, financeira e administrativa. Pela Carta de Apucarana, o Sistema deve ter autonomia financeira, acadêmica e científica perante aos órgãos do Estado. Conforme o documento da UEM, a história das IES paranaenses é marcada pela luta constante por maior liberdade e autonomia para gerir suas atividades e seus destinos, pois entendem que esta é uma exigência da própria natureza da instituição universitária. Por isso, a autonomia universitária apresenta-se como condição primordial para que as IES do

Paraná realizem, eficientemente, suas tarefas de forma a maximizar o retorno social dos recursos nelas investidos. É entendida também como condição essencial para o exercício das prerrogativas e da função social das IES paranaenses. Visa ainda garantir a liberdade de pensamento, a livre produção e transmissão do conhecimento e a eficiência e eficácia da gestão dos seus recursos.

A autonomia universitária, conforme o documento da UNIOESTE, é condição necessária para a superação da crise das universidades públicas, não devendo ser entendida e utilizada como saída de emergência da crise, mas como ato planejado de um sistema orgânico global. Não pode também ser um mecanismo que venha a inviabilizar o futuro do sistema de ensino superior público e nem instituir a desigualdade, a injustiça e o desequilíbrio técnico e financeiro das IES componentes. Nesse documento, a UNIOESTE propõe ainda alguns critérios para definir a autonomia, a partir do pressuposto de que a autonomia universitária somente será atingida na medida em que a questão do financiamento esteja contemplada. A dependência e a excessiva limitação financeira podem constituir-se em fatores de interferência de forças alheias às ações próprias da universidade. Nessa perspectiva, define alguns critérios objetivos, a partir dos quais se pode determinar uma equânime partilha dos recursos financeiros para as IES do Paraná, quais sejam: número de alunos, docentes e técnico-administrativos; número e natureza dos cursos; número de campi universitários; área construída; população dos municípios-sede e da área de abrangência da IES; participação no ICMS, cota Estado, dos municípios-sede e da área de abrangência da IES; índice de qualidade.

Em outro documento, datado de 12 de fevereiro de 1999, a Direção da UNIOESTE, com o propósito de informar à comunidade acadêmica e discutir critérios para subsidiar as tratativas em torno da autonomia universitária das IES paranaenses, destaca alguns problemas e alguns parâmetros para orientar as discussões. Dentre os principais problemas levantados está a necessidade de estabelecer critérios comuns a todas as IES para a destinação de recursos financeiros, pois os índices historicamente pautados configuram uma injustiça na distribuição de recursos entre as regiões e IES do Estado. Além disso, o critério do valor da folha de pagamento, como base para a distribuição de recursos, precisa ser revisto e qualificado para ajustar a composição das folhas de todas as IES aos mesmos critérios e parâmetros, isso supõe o acesso público a todas as informações nelas contidas.

A Direção da Instituição, de acordo com o referido documento, entende que para a implantação da autonomia financeira é preciso viabilizar a implementação isonômica dos planos de carreiras dos docentes e dos técnico-administrativos. Entende também que o valor da autonomia financeira proposto em estudo preliminar da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) inviabiliza a UNIOESTE, não cobrindo sequer a folha de pagamento atual. Além disso, a UNIOESTE está em expansão e consolidação, com vários cursos em fase de implantação, isso requer um aumento gradativo no número de docentes e de técnico-administrativos, bem como nos investimentos e custeio. Segundo a Direção, o quadro de pessoal da UNIOESTE está extremamente defasado e, no estudo da autonomia, precisa ser equalizado, em conformidade com as condições e situação das demais IES. Aliado a isso, tem-se as incorporações do Campus de Francisco Beltrão e do Hospital Universitário (Regional) de Cascavel, que precisam ser ponderadas e quantificadas para a definição dos valores de repasses à UNIOESTE. Além de todos os aspectos apontados, as discussões da autonomia financeira devem contemplar o tempo histórico e a inserção social e regional de cada IES.

Da parte das IES paranaenses, verifica-se que, embora sejam instituições muito similares quanto a sua constituição jurídica e a alguns de seus objetivos e aspectos constitutivos organizacionais, elas têm distintas aspirações e expectativas no que se refere a autonomia, até porque estão inseridas em regiões específicas do Estado, cujas realidades são bem diferentes entre si. No entanto, a preocupação com a autonomia é visível, principalmente nas universidades mais consolidadas (UEM e UEL) ou em fase de consolidação, como é o caso da UNIOESTE.

Da parte do governo estadual paranaense, com o objetivo de formar recursos humanos com excelência para gerir as IES, por intermédio da SETI, criou o Fórum de Gestão Universitária, em abril de 1999. O Fórum reúne representantes das UEL, UEM, UEPG, UNIOESTE e UNICENTRO, além de três instituições convidadas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) e Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET). Sua função é promover a discussão e troca de experiência sobre gestão com instituições nacionais e internacionais, criando, a partir dos subsídios disponibilizados pelos modelos já existentes, o modelo de gestão universitária mais adequado para o Paraná, de acordo com a realidade de cada região. Entre as propostas inicialmente levantadas está a capacitação em gestão, com a promoção de cursos de extensão, palestras,

*workshops* e intercâmbios, voltados para um público formado por profissionais que já atuam como gestores no sistema e aqueles que têm vocação e possibilidade de atuar como gestores no futuro.

O governo do Estado visava também construir até o final de 1999 uma Proposta de Autonomia das Instituições de Ensino Superior do Paraná. Para subsidiar os dirigentes das IES em suas discussões sobre autonomia e gestão acadêmica, a SETI promoveu e vem promovendo alguns *workshops* onde, inicialmente, foram apresentados os referenciais que balizam a autonomia das universidades estaduais paulistas e os referenciais portugueses, bem como a experiência de gestão do sistema de ensino superior britânico. Esses seminários eram parte de um conjunto de ações da SETI e da Associação Paranaense das Instituições de Ensino Público (APIESP). Em fevereiro de 2000, a Secretaria realizou o I Encontro de Cooperação Técnica entre as Universidades do Paraná.

Em setembro de 1999, a Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Maringá (ADUEM) publicou o documento Autonomia Universitária: Esboços Iniciais com Vistas à Formulação de um Projeto de Lei. Era uma proposta inicial de autonomia para as universidades estaduais do Paraná, cujo objetivo era abrir um debate mais sistematizado dentro das IES paranaenses.

Em que pese as observações anteriormente colocadas sobre as tratativas e discussões da autonomia universitária entre as IES paranaenses e o governo do Estado, concretamente, resultaram os Termos de Autonomia assinado pelo governo do Paraná e pelas cinco universidades estaduais paranaenses (UEM, UEL, UEPG, UNIOESTE e UNICENTRO) e pelas demais IES do Estado, em 18 de março de 1999. Os Termos foram objetos de acirradas discussões e debates nos conselhos superiores dessas instituições. Eles previam o repasse mensal de recursos para a manutenção das atividades das IES até o final do exercício financeiro do ano de 1999. Em contrapartida, todas as instituições (que abrigam cerca de 48 mil alunos) assumiram o compromisso de ampliar em até 20% o número de vagas a serem ofertadas nos cursos de graduação a partir de 2000, sem aumento de custo para o Tesouro do Estado, bem como ampliar seus convênios para pesquisa, extensão e prestação de serviços à comunidade. Tendo em vista que encontram-se ainda em fase de expansão e consolidação de suas estruturas, a UNIOESTE e a UNICENTRO tiveram garantida a possibilidade de criação de novos cursos.

Com os Termos, as IES passaram a ter maior liberdade para gerir os recursos financeiros que o governo estadual paranaense previa destinar às instituições no ano de 1999, assim como para firmar e administrar as verbas de convênios. Segundo o secretário estadual da SETI, Ramiro Wahrhaftig, “a idéia é aumentar o compromisso do ensino superior com o desenvolvimento regional” (O Estado de São Paulo, 24/03/1999). Até então, o orçamento das IES do Paraná, da mesma forma que ocorre com as universidades federais, estava engessado, ou seja, as verbas previstas para serem gastas em determinadas rubricas não podiam ser utilizadas para outras. Assim, a instituição não se beneficiava de nenhuma economia ou racionalização de gastos que viesse a promover. Com a autonomia, nos moldes dos Termos, elas podem, “dentro dos limites orçamentários e cumpridas as formalidades legais”, aplicar os recursos próprios e os aprovados pelo Tesouro do Estado, ficando dispensadas da aprovação prévia do Conselho de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado (CRAFE), bem como tomar decisões administrativas com maior liberdade. Mas, para abrir novos cursos que exijam verbas estaduais extras, as IES precisam de autorização da SETI e do CRAFE. Isso representa interferência clara do governo estadual na autonomia das IES.

De acordo com os Termos de Autonomia, os recursos representam a parcela de responsabilidade do Estado do Paraná na cobertura de todas as despesas com pessoal, encargos sociais, custeio e investimento, ficando a cargo das IES a complementação necessária para o desenvolvimento de suas atividades. O repasse não contempla o pagamento de precatórios, inativos e pensionistas, energia elétrica e água, que já são responsabilidade do Tesouro do Estado. Quanto aos salários dos servidores das IES, os Termos asseguram o mesmo percentual de aumento que eventualmente seja concedido aos demais servidores públicos do Estado. Nesse aspecto, o ideal seria talvez uma carreira própria para as IES, desvinculada dos demais servidores do Estado. Pelos Termos as IES ficam dispensadas de utilizar o Sistema Integrado de Pagamento e Pessoal (SIP) do Estado, podendo adotar sistemática própria para a confecção de sua folha de pagamento.

Estava ainda previsto nos Termos de Autonomia que durante o exercício de 1999 seria apresentada, pelo governo estadual, uma proposta definitiva de autonomia das IES paranaenses, que deveria ser aprovada com a participação efetiva dessas instituições. No entanto, a proposta não saiu e em 2000 foram reeditados os Termos, cuja mudança principal se deu em cima dos valores repassados às IES.



#### 4.1.3 O Termo de Autonomia da UNIOESTE

As bases do Termo de Autonomia da UNIOESTE (Anexos III e IV) foram praticamente as mesmas das demais IES paranaenses. A grande diferença reside no valor dos recursos financeiros que cada instituição recebeu do governo do Paraná. No caso da UNIOESTE, em 1999 e 2000, os valores repassados à Instituição foram, respectivamente, R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais) e R\$ 28.050.000,00 (vinte e oito milhões e cinquenta mil reais).

Em 1999, a administração superior da UNIOESTE elaborou um documento intitulado Para Entender o “Termo de Autonomia” Assinado Pela UNIOESTE e Demais Instituições de Ensino Superior Públicas do Paraná. Nesse documento, como o próprio título sugere, a Direção procurava esclarecer e tirar dúvidas da comunidade acadêmica a respeito do Termo de Autonomia. O documento foi elaborado, basicamente, em forma de perguntas, tais como: O que é o Termo de Autonomia? Quais são os valores financeiros destinados à UNIOESTE? Esses valores são suficientes para a Instituição em 1999? O Termo de Autonomia é um avanço em relação a situação anterior? O tempo para discussão e análise do Termo foi suficiente? É possível obter novos recursos para a UNIOESTE ainda em 1999? Qual é a relação deste Termo com o projeto de autonomia definitiva das universidades paranaenses, prevista para o ano 2000? A UNIOESTE permanece pública e gratuita? Ela vai continuar crescendo e ampliando a qualidade dos seus fins (ensino, pesquisa e extensão)?

Em resposta a estes questionamentos a Direção da Instituição apresenta alguns argumentos. Primeiro, os valores destinados pelo Estado superam os 23 (vinte e três) milhões de reais aproximando-se de 25 (vinte e cinco) milhões que, desde o início, foi o parâmetro de negociação da UNIOESTE. Segundo, considerando o atendimento total das necessidades da Universidade os recursos não são suficientes, mas permitem a continuidade das suas atividades-fim, em condições superiores às de 1998 e às previstas no orçamento aprovado para 1999. Terceiro, a liberação mensal dos valores pelo Estado permite a previsibilidade administrativa e a definição de cronograma de prioridades institucionais. Quarto, a UNIOESTE passa a ter autonomia para aplicar os recursos próprios e os repassados pelo Estado, ficando dispensada da tramitação e aprovação prévia dos órgãos do Estado, agilizando as soluções e valorizando as decisões internas à Universidade. Além disso, a UNIOESTE poderá adotar sistemática própria para a confecção de sua folha de pagamento.

Ainda segundo a Direção da UNIOESTE, o tempo para discussão e análise foi muito curto, contudo, o cronograma de discussão e encaminhamento da assinatura do Termo foi definido pelo Estado, com a mesma data para todas as IES paranaenses, mesmo assim, a UNIOESTE negociou até o último instante, tendo sido a última universidade a definir os valores a serem repassados pelo Estado. A possibilidade de a Instituição obter novos recursos é por meio de recursos próprios e convênios federais, estaduais, entre outros. O Termo “refere-se apenas a gestão financeira da UNIOESTE, em relação à qual os avanços são visíveis”. Na discussão e implementação do processo de autonomia definitiva da UNIOESTE, a participação da comunidade acadêmica é fundamental. “A autonomia é uma condição essencial para o Ser Universidade”. A conquista da autonomia pelas IES paranaenses é condição para o exercício de seus fins. O Termo de Autonomia não altera o caráter público e gratuito da UNIOESTE e o interesse da sociedade é que justifica isso. Para concluir, de acordo com o referido documento, a administração superior da UNIOESTE entende que “dificuldades existem e os desafios para a consolidação da nossa Universidade são enormes. Contudo, as possibilidades da UNIOESTE são muito superiores aos seus limites. A qualidade de sua comunidade acadêmica e o empenho da sociedade regional na defesa das suas causas, têm demonstrado historicamente que as possibilidades têm se tornado realidade na UNIOESTE”.

Além do Termo de Autonomia, o novo estatuto da UNIOESTE, aprovado por meio do Decreto Estadual nº 1.378, em 19 de outubro de 1999, também assegura a autonomia da Instituição, nos termos do Artigo 207 de Constituição Federal, Artigo 180 da Constituição Estadual e Artigos 53 e 54 da LDB.

## 4.2 A UNIOESTE

A UNIOESTE é uma universidade regional multicampi, que se originou da junção de 4 faculdades isoladas, criadas nos anos 70 e mantidas por fundações municipais privadas, a saber: Faculdade de Educação Ciências e Letras de Cascavel (FECIVEL); Faculdade de Ciências Humanas “Arnaldo Busato” de Toledo (FACITOL); Faculdade de Ciências Humanas de Marechal Cândido Rondon (FACIMAR); Faculdade de Ciências Sociais de Foz

do Iguaçu (FACISA). O modelo de universidade multicampi ocorreu em função das características históricas, culturais, políticas, econômicas e sociais regionais.

Conforme o seu estatuto, a UNIOESTE (1999c) foi autorizada pela Lei Estadual nº 8.680, de 30 de dezembro de 1987, instituída pelo Decreto nº 2.352, de 27 de janeiro de 1988, transformada em autarquia pela Lei Estadual nº 9.663, de 16 de julho de 1991, e reconhecida pela Portaria Ministerial nº 1.784-A, de 23 de dezembro de 1994. É entidade autárquica multicampi, dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI).

Nesses quase 30 anos da história da UNIOESTE podem ser identificados dois momentos marcantes e definidores do seu modelo organizacional e da concepção filosófica do seu projeto institucional. O primeiro foi a estadualização da UNIOESTE, ocorrido no final da década de 80. A estadualização da Universidade foi resultado de amplas discussões da comunidade universitária e teve o apoio de um movimento social formado por lideranças políticas, empresariais e da sociedade regional organizada. O segundo foi o reconhecimento da UNIOESTE, ocorrido em 1994. O reconhecimento da Universidade foi marcado pela organização e instalação da Estatuinte em 1989. A Estatuinte foi um movimento que teve ampla participação dos setores representativos da comunidade acadêmica e da sociedade regional e que definiu o projeto, a filosofia e a concepção de universidade multicampi para a Instituição (UNIOESTE, 1999a).

#### 4.2.1 Projeto institucional

A UNIOESTE deseja ser reconhecida pelos centros de excelência acadêmica, pela produção, difusão e socialização do conhecimento e pela formação de profissionais de alto nível. Ela busca sua inserção na realidade regional, procurando atender aos anseios da comunidade que a circunda. A UNIOESTE é uma universidade democrática, vocacionada a dar respostas às demandas regionais da comunidade do Oeste do Paraná.

Dentre os princípios fundamentais da UNIOESTE (1999c) estão a unidade de atuação nas dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão; a universalidade, a pluralidade e a interdisciplinaridade pelo cultivo das áreas do conhecimento humanos; a gestão democrática

com base em instâncias deliberativas colegiadas; e a garantia do ensino público e gratuito, nos termos da legislação vigente.

A UNIOESTE entende que, historicamente, as universidades têm sido o lugar da construção do plural, do diverso, do singular e não do único, do individual e do homogêneo. Em contraposição a esta visão humanística, a nova ordem mundial, chamada de globalização, vem produzindo uma transformação anti-universalista. Por isso, a UNIOESTE quer ser esse lugar plural, diverso, singular, enquanto que o processo de globalização é o lugar do individual e do homogêneo. Ela acredita que o seu papel nessa discussão é desenvolver um espírito crítico para elucidar essa tendência (UNIOESTE, 1999a).

Frente a essa nova realidade mundial, a UNIOESTE procura constituir-se num centro acadêmico de reflexão crítica em relação aos processos fundamentais que vêm definindo a forma dessa transformação, tais como:

- a) processo de mudanças científicas e tecnológicas, com impactos sobre a organização da estrutura de produção da sociedade e das novas condições de trabalho, com ênfase na microeletrônica e informática, biotecnologia, novos materiais, química fina, na nova divisão do trabalho, na importância crescente dos serviços e no poder dos meios de comunicação de massa na formação da opinião pública;
- b) processo de “democratização substantiva”, fruto da organização da sociedade civil e dos movimentos sociais que lutam contra a exclusão e por novas formas de participação econômica, social, política e cultural;
- c) processo de reorganização do Estado, com novas formas de disputa e organização do poder, captação e distribuição de recursos, legislação, entre outras.

A missão da UNIOESTE é ser uma universidade comprometida em promover permanentemente a inovação qualitativa dos cursos de graduação, implantar e desenvolver o ensino de pós-graduação, criar núcleos de competência prioritariamente nas áreas de educação básica, saúde pública, biotecnologia, turismo e meio ambiente, buscando excelência na área de desenvolvimento agro-industrial e formas de inserção regional e integração latino-americana. A função principal da UNIOESTE continua sendo a formação de profissionais habilitados para exercer a profissão e para iniciação à investigação científica. Além disso, desenvolve a ciência básica como suporte a projetos de bases tecnológicas, prioritariamente, da agro-industrialização da região Oeste e do Estado do Paraná (UNIOESTE, 1999a). A

UNIOESTE se entende como instituição estratégica para o desenvolvimento regional, atendendo a uma clientela caracteristicamente paranaense. Mais de 95% dos candidatos que procuram os seus cursos de graduação são paranaenses.

#### 4.2.2 Situação atual

De acordo com seu estatuto, a UNIOESTE (1999c) é constituída por campi e organiza-se por áreas do conhecimento, articuladas por meio de unidades denominadas centros. A Universidade exerce suas atividades acadêmicas em 5 campi e 15 centros universitários, localizados nas cidades de Cascavel (sede da Reitoria), Foz do Iguaçu, Toledo, Marechal Cândido Rondon e Francisco Beltrão.

A administração da UNIOESTE é constituída pelos órgãos de administração superior, intermediária, básica e básica setorial. Os órgãos deliberativos da administração superior são o Conselho Universitário (COU) e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), e o órgão executivo é a Reitoria. O COU é o órgão máximo normativo e deliberativo e o CEPE é órgão consultivo, normativo e deliberativo, em matéria referente ao ensino, à pesquisa e à extensão. Conforme a estrutura organizacional da Universidade, a Reitoria constitui-se do gabinete do reitor, secretaria geral, assessorias, órgãos de apoio e suplementares, além das seguintes pró-reitorias: Pró-reitoria de Administração e Planejamento, Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Pró-reitoria de Graduação e Pró-reitoria de Extensão.

O campus de Cascavel é o maior de todos os campi da UNIOESTE. Nele localizam-se 4 centros universitários, 15 cursos de graduação e 1 curso de mestrado, distribuídos da seguinte forma:

**Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas** – com os cursos de graduação em Engenharia Agrícola, Engenharia Civil, Informática e Matemática, e curso de mestrado em Engenharia Agrícola;

**Centro de Ciências Biológicas e da Saúde** – com os cursos de graduação em Ciências Biológicas, Enfermagem, Farmácia/Bioquímica, Fisioterapia, Medicina e Odontologia;

**Centro de Educação, Comunicação e Artes** – com os cursos de graduação em Letras/Português-inglês e Pedagogia;

**Centro de Ciências Sociais e Aplicadas** – com os cursos de graduação em Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas.

No campus de Foz do Iguaçu localizam-se 3 centros universitários e 8 cursos de graduação, assim distribuídos:

**Centro de Ciências Sociais e Aplicadas** – com os cursos de graduação em Administração, Ciências Contábeis, Hotelaria e Turismo;

**Centro de Educação e Letras** – com o curso de graduação em Letras/Espanhol;

**Centro de Engenharia e Ciências Exatas** – com os cursos de graduação em Ciência da Computação, Engenharia Elétrica e Matemática.

No campus de Marechal Cândido Rondon localizam-se 3 centros universitários e 8 cursos de graduação, distribuídos da seguinte maneira:

**Centro de Ciências Humanas, Educação e Letras** – com os cursos de graduação em Educação Física, História, Geografia e Letras/Português;

**Centro de Ciências Agrárias** – com os cursos de graduação em Agronomia e Zootecnia;

**Centro de Ciências Sociais e Aplicadas** – com os cursos de graduação em Administração e Ciências Contábeis.

No campus de Toledo estão localizados 3 centros universitários e 8 cursos de graduação:

**Centro de Ciências Humanas e Sociais** – com os cursos de graduação em Ciências Sociais e Filosofia;

**Centro de Ciências Sociais e Aplicadas** – com os cursos de graduação em Ciências Econômicas, Secretariado Executivo Bilíngüe e Serviço Social;

**Centro de Engenharia e Ciências Exatas** – com os cursos de graduação em Engenharia Química, Engenharia de Pesca e Química.

O campus de Francisco Beltrão é o menor e o mais recente campus da UNIOESTE. Nele estão localizados 2 centros universitários e 4 cursos de graduação, quais sejam:

**Centro de Ciências Humanas** – com os cursos de graduação em Geografia e Pedagogia;

**Centro de Ciências Sociais Aplicadas** – com os cursos de graduação em Ciências Econômicas e Economia Doméstica.

A UNIOESTE oferece 43 cursos de graduação, com 5.896 alunos matriculados. Oferece também 52 cursos de pós-graduação *lato-sensu*, com 1.355 alunos matriculados e um curso de mestrado, com 8 alunos. Possui um quadro de 447 servidores técnico-administrativos e um quadro de 626 docentes, sendo 517 efetivos e 109 temporários. O quadro de professores da UNIOESTE está em permanente e dinâmico processo de qualificação e titulação na pós-graduação, sendo: 128 (40%) graduados e especialistas; 104 (17%) mestrandos; 248 (40%) mestres; 93 (15%) doutorandos; 53 (8%) doutores, destes, 5 são pós-doutores. Além disso, 341 (54%) dos docentes têm dedicação exclusiva à Universidade. Dos 447 técnico-administrativos, 77 (17%) possuem terceiro grau e 56 (12%) curso de pós-graduação (UNIOESTE, 1999b).

Somando as áreas de todos os seus campi, a UNIOESTE têm uma área física construída total de 68.003,05 m<sup>2</sup>. Possui 130 laboratórios, um acervo bibliográfico com 105.032 volumes, 479 computadores e 349 ligados em rede. Mantém convênios com 103 instituições públicas e privadas nacionais e com 11 internacionais. Desenvolve cerca de 377 projetos de pesquisa e 117 de extensão, bem como 177 cursos e eventos de extensão (UNIOESTE, 1999b).

## **5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

Esta pesquisa preocupou-se em analisar o processo de transição para a autonomia universitária na UNIOESTE, segundo a percepção dos seus professores e dirigentes. Neste capítulo apresenta-se os resultados da pesquisa, análise e interpretação dos dados coletados. A análise é feita considerando-se três blocos principais: o primeiro, refere-se à concepção, legislação e gestão da autonomia universitária; o segundo, é concernente aos projetos e às experiências de autonomia universitária no Brasil; e, o terceiro, trata do processo de autonomia universitária na UNIOESTE.

### **5.1 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: CONCEPÇÃO, LEGISLAÇÃO E GESTÃO**

Este bloco apresenta e analisa as três questões de pesquisa relacionadas à concepção, legislação e gestão da autonomia universitária. A questão 1 contempla o significado e a importância da autonomia universitária. A questão 2 identifica os aspectos legais da autonomia universitária. E, por último, a questão 3 analisa o processo de gestão contido na autonomia universitária.

#### **5.1.1 Questão de Pesquisa 1: significado e importância da autonomia universitária**

Quanto ao significado da autonomia universitária, os dados revelaram que os informantes investigados têm diferentes concepções. Essas visões particulares advêm das diferentes formações, posturas políticas e ideológicas e, sobretudo, da experiência prática vivenciada no processo de autonomia em implantação na UNIOESTE.



A maioria (75%) dos informantes associam o significado de autonomia universitária à liberdade de decisão e gestão administrativa e pedagógica da instituição sem interferências externas, de acordo com seus objetivos, fins e missão. Os demais apresentam as mais variadas opiniões. Alguns respondentes argumentam que a autonomia universitária não envolve apenas o gerenciamento administrativo e financeiro e que ela deve ser entendida em seu contexto sócio-político-econômico mais amplo. Outros a compreendem na forma da lei, isto é, as Constituições Federal (Artigo 207) e Estadual (Artigo 180), LDB (Artigos 53 e 54) e Estatuto da UNIOESTE (Artigo 1º e Artigos 5º a 8º).

A quase totalidade (95%) dos depoentes entendem que o maior problema da autonomia universitária está ligado diretamente à questão financeira, ou seja, ela é limitada pelos recursos financeiros disponíveis. A questão financeira, nesse caso, restringe e desvia o foco de discussão em outras questões significativas que envolvem a autonomia universitária.

Os dados permitem perceber que em geral a maioria dos informantes (75%) têm a compreensão de que não se deve confundir autonomia com soberania, uma vez que a autonomia deve ser concedida obedecendo determinados limites, princípios, parâmetros ou padrões, quer sejam financeiros, legais ou democráticos. Nesse sentido, a autonomia seria sempre relativa. Esse também é o entendimento de muitos dos autores consultados.

As afirmativas abaixo, selecionadas dos depoimentos dos informantes, ilustram essas observações:

É o direito que tem a universidade, através dos seus conselhos, de definir os seus destinos. ... Enfim, gerir toda a parte que envolve o ensino, a pesquisa e a extensão, sem interferências externas de governos, de órgão políticos que não sejam os seus próprios conselhos.

Significa a universidade ter a possibilidade, sem interferência nenhuma, de cumprir com os seus fins que é a produção e a difusão do conhecimento científico e a promoção cultural e a divulgação tecnológica na sociedade.

O que está mais preocupando e dificultando a autonomia no sentido amplo é a questão financeira. A grande questão está exatamente na liberação das universidades para que elas de fato possam gerir os recursos que os governos, federal e estadual, estão dispostos a lhes conceder.

É a liberdade da instituição de ensinar e pesquisar sem interferência externa. ... Agora, se não tiver as condições materiais de exercitar essa liberdade de pesquisa e de ensino, a autonomia não vai existir.

A autonomia tem que ser dada dentro de certos parâmetros financeiros que a sociedade deve determinar através dos seus governos. ... Até quanto a universidade pode gastar e, dentro deste montante, ter a sua autonomia.

Quanto à importância da autonomia universitária existe maior unanimidade entre os entrevistados do que sobre a sua concepção. A totalidade deles acreditam que a autonomia é fundamental para a sobrevivência e desenvolvimento das universidades públicas no atual contexto do ensino superior brasileiro. Muitos demonstraram preocupações com a possível transferência de responsabilidade do Estado para a universidade de modo que ela passe a manter o ensino com seus recursos, o que poderia acarretar a necessidade de ensino pago.

Uma parte expressiva (70%) dos informantes julgam que a liberdade de ação proporcionada pela autonomia irá agilizar e flexibilizar a universidade, livrando-a das amarras burocráticas, tornando-a mais produtiva e, conseqüentemente, o sistema de ensino superior brasileiro. No entanto, para isso, a autonomia precisaria estar vinculada a um projeto sócio-econômico-político que contemple o ensino superior.

As assertivas a seguir refletem essas considerações:

*Ela é fundamental. Só que a discussão da autonomia tem sido levada muito mais no sentido de transferência de responsabilidade do que do seu exercício propriamente dito.*

*A autonomia, se concedida dentro de determinados parâmetros, pode auxiliar a uma maior produtividade do ensino superior brasileiro. ... Em termos de produtividade do sistema é extremamente importante a autonomia.*

*A autonomia vem agilizar, flexibilizar. A universidade tem mais liberdade de trabalhar com a comunidade. ... Nesse sentido, as universidades podem ser mais produtivas a partir da autonomia.*

*Elas vão sobreviver só se tiverem a autonomia.*

*A autonomia universitária é uma luta histórica das universidades, não só no contexto atual. Ela sempre foi e sempre vai ser uma questão importante exatamente porque a universidade precisa da autonomia pra realizar os seus fins.*

*Sobreviver toda a universidade sobrevive, agora existem estrangulamentos que os governos colocam em cima da forma de gestão das universidades que atrapalham muito. ... A universidade ganharia mais com uma autonomia financeira e administrativa.*

### 5.1.2 Questão de Pesquisa 2: aspectos legais da autonomia universitária

No que se refere à auto-aplicabilidade do Artigo 207 da Constituição Federal, os dados colhidos permitem inferir que, apesar da totalidade dos respondentes ter conhecimento do teor do Artigo, a maioria (75%) deles não têm clara a necessidade de sua regulamentação. Uma

pequena parte (35%) diz que ele é auto-aplicável, mas precisaria de regras de operacionalização, de organização dos meios, o que não deixa de ser uma regulamentação. No entanto, uma parte expressiva (70%) dos depoentes está preocupada com a regulamentação no que diz respeito ao financiamento, ou seja, com a forma de distribuição e aplicação dos recursos financeiros, pois entendem que a universidade já tem autonomia nas questões didático-científicas.

Há alguns que pensam que o Artigo 207 é auto-aplicável. Entretanto, no Brasil, segundo eles, a forma como as leis são feitas e interpretadas, onde existe o “vício das leis” e que apenas se ter o dispositivo legal não é suficiente, logo, contraditoriamente, o referido Artigo constitucional, assim como tantos outros, deve ser regulamentado. Dois entrevistados enfaticamente afirmam que não há necessidade nenhuma de regulamentação do Artigo 207 da Constituição Federal ou de se ter um “manual” para dizer o que a universidade pode ou não fazer, pois a autonomia é a liberdade que a universidade tem de fazer tudo, desde que não seja proibido por lei. Nesse sentido, corroboram com o pensamento de muitos estudiosos que defendem a tese de que o Artigo é “bastante em si”, significando, portanto, que é auto-aplicável e que não necessita de uma lei complementar.

As colocações acima podem ser confirmadas pelos depoimentos a seguir:

De fato, a lei já seria auto-aplicável ou não é lei. É constitucional, por isso está acima de qualquer outra regulamentação. Mas como existe uma tradição e um vício na legislação brasileira de se cumprir apenas quando se diz novamente que determinada lei é auto-aplicável, então está em discussão exatamente isso. Quer dizer, vai ter que se criar uma nova lei pra dizer que aquela lei já valia na verdade.

Da maneira que as leis são feitas no país tem a necessidade da regulamentação na hora da aplicação. Claro que o ideal seria que a Constituição fosse válida e fosse auto-aplicável, mas infelizmente no nosso país isso não ocorre. Então, as universidades, ... devem lutar pra essa lei complementar sair e ter essa autonomia.

A Constituição Federal garante a educação enquanto direito e garante a autonomia da universidade no Artigo 207. ... Por isso não temos que entrar no debate da regulamentação, ... o que deveríamos fazer é, nesse momento, nos apegarmos com a Constituição. Os próprios juristas que têm discutido a questão da autonomia colocam que não há nenhuma necessidade de regulamentar a autonomia porque a Constituição está clara, o Artigo 207 é auto-aplicável.

A autonomia didática, pedagógica e administrativa é auto-aplicável, agora a financeira tem que ter uma lei complementar ... dizendo qual é o papel do governo no financiamento das universidades. ... Sem dinheiro não existe autonomia. ... Precisa de uma lei, não para dizer que a universidade deve ter sua autonomia, mas pra dizer como o governo deve financiar o ensino superior.

O Artigo 207 é auto-aplicável enquanto princípio, agora enquanto prática está sendo limitado pelas condições. ... Os meios estão prejudicando os fins da universidade, por isso ela não pode exercer sua autonomia de uma forma plena.

Dentro do que estabelece o Artigo 207 da Constituição Federal no que diz respeito às três dimensões da autonomia universitária, pode-se inferir que a quase totalidade (95%) dos informantes têm entendimento do que significa a universidade ter autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Uma grande parcela (75%) deles advoga que a universidade, de um modo geral, já possui a autonomia didático-científica, uma vez que ela tem liberdade e flexibilidade para atualizar currículos, programas e conteúdos, desenvolver projetos de pesquisas nas suas áreas de interesse, criar cursos novos. Uma parcela menor (35%) vê a autonomia didático-científica de uma forma mais ampla, argumentando que ela envolve a liberdade de pensamentos, idéias, posicionamentos ideológicos, teóricos e metodológicos, sem o que a universidade perde até o seu sentido de ser. Significa a universidade desenhar a sua missão, ter projetos e políticas de ensino, pesquisa e extensão. Um dos entrevistados observa que na parte científica não há tanta liberdade, em função de que os financiadores da pesquisa estabelecem limites e direcionamentos, ou seja, não é somente a universidade que define a sua linha de pesquisa, ela depende do financiador que avalia e aprova o projeto: “é quem paga a conta que estabelece também os critérios e as prioridades”.

Na autonomia administrativa a grande maioria (90%) dos entrevistados incluem a possibilidade de a universidade decidir a melhor maneira de gerir-se por meio da discussão de sua estrutura organizacional, de seu estatuto e regimento interno, escolha dos seus dirigentes, realização de concursos para contratação de pessoal. Entretanto, a autonomia administrativa muitas vezes esbarra nas questões legais e financeiras.

A opinião da quase totalidade (95%) dos informantes é de que a autonomia didático-científica e, mais ainda, a autonomia administrativa se reduzem na mesma proporção em que a universidade não tem autonomia de gestão financeira. A autonomia de gestão financeira é apontada por praticamente todos como o grande limitador da autonomia plena na universidade. Ela é o gargalo que estrangula a autonomia universitária. Contudo, há também a percepção de que a autonomia financeira não deve ser absoluta, mas relativa, na medida em que deve haver um limite de recursos, estabelecido pelas necessidades reais da universidade.

Por isso, as maiores discussões e os maiores conflitos se dão justamente em torno desse limite, desse teto.

Dois depoimentos a respeito das dimensões da autonomia universitária complementam a interpretação acima:

Autonomia didático-científica é a universidade ter um projeto de ensino e clareza do seu tempo histórico, direcionando sua atividade acadêmica na contribuição do desenvolvimento humano. Isso significa ter cursos com projetos atuais e interessantes, que possibilitem a formação de profissionais capazes de dar conta das problemáticas que a sociedade enfrenta. É ter políticas de pesquisa e de extensão que gerem conhecimentos que sejam suporte para o ensino, para que o tripé aconteça de forma articulada, um subsidiando o outro. Do ponto de vista administrativo é investir os recursos a fim de concretizar os objetivos e as políticas de ensino, pesquisa e extensão. A autonomia didático-científica e administrativa são partes de um grande projeto institucional que as pessoas da universidade têm que ter claro para direcionar as ações acadêmicas e administrativas ao atingimento desse projeto.

A autonomia didático-científica é extremamente ampla, não tem limites. A universidade, através dos seus conselhos, tem que determinar quais são as regras para se fazer pesquisa, ensino e extensão. ... É extremamente ampla exatamente por causa dessa dinâmica do conhecimento, ou seja, se cria e se deteriora conhecimento com muita facilidade. ... A administrativa deve ser entendida como liberdade, dentro de parâmetros estabelecidos para os demais órgãos públicos. ... A universidade deve ter autonomia de contratar e demitir sem pedir autorização para governo. .... Mas, se existe uma regra, por exemplo, que estabelece estabilidade para os funcionários públicos e a universidade é uma instituição pública, então ela tem que obedecer essa ordem constitucional também. ... Não existe uma liberdade tão grande quanto existe na didático-científica, mas dentro daquilo que não é proibido. Na financeira há a necessidade da sociedade definir até onde a universidade pode ir. Não dá pra ser uma autonomia irresponsável, simplesmente faz de conta e joga para a sociedade pagar.

Mais da metade (60%) dos informantes temem que a autonomia universitária possa interferir na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no Artigo 207 da Constituição Federal. No entanto, ressaltam que se a universidade, a partir da autonomia, não respeitar o princípio constitucional da indissociabilidade ela não deveria configurar-se enquanto universidade no seu verdadeiro significado e estaria desviando-se da sua real função. Nesse sentido, tal procedimento não passaria necessariamente pela autonomia, mas sim pela própria concepção de universidade que a instituição tem e também pela postura administrativa dos seus dirigentes e da comunidade universitária como um todo. Isso estará refletido no seu projeto político-institucional. Um entrevistado lembra que os Decretos nº 2.007 e nº 2.008 de 1999, ao se referirem ao credenciamento das universidades e à definição de centros universitários, permitem que a universidade possa optar entre o ensino, pesquisa ou extensão.

Dos pesquisados, uma minoria (30%) coloca como fator positivo da autonomia a possibilidade de a universidade poder priorizar uma das três dimensões. Segundo eles isso faria com que a instituição que fizesse tal opção pudesse ter maior qualidade ou no ensino, ou na pesquisa ou na extensão. Dois dos dezessete informantes argumentam que a autonomia prevista constitucionalmente jamais permitiria a indissociabilidade, no entanto, as propostas de autonomia universitária dos governos contemplam essa possibilidade. Três deles vêem que a autonomia deve fortalecer ainda mais a indissociabilidade pois é um princípio inerente à sua própria concepção. Entretanto, um deles lembra que a articulação entre ensino, pesquisa e extensão pode ser prejudicada pelo baixo volume de recursos disponíveis.

Extratos dos depoimentos a seguir ilustram essas observações:

Pode interferir na medida que a universidade não tem consciência do que é a autonomia, do exercício da autonomia. Se entende a autonomia da universidade como poder de autogestão associado aos seus fins e nos seus fins estão ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociável, não interfere. Mas, se não tem esse entendimento e ... dependendo da Gestão da universidade, vai interferir com certeza.

Pode interferir dependendo da concepção de universidade que tem. Agora, o que define muito mais esse princípio, que é um princípio legal, constitucional, são os projetos de cada universidade. Uma verdadeira universidade não se realiza sem a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, e isso implica num custo maior para a manutenção da universidade do que se ela priorizasse apenas a extensão e o ensino ou apenas o ensino.

Não podemos nunca perder a noção do tripé ensino, pesquisa e extensão. A universidade, com ou sem autonomia, não pode nem deve priorizar uma área em detrimento da outra, deve caminhar com as três áreas juntas. Isso não passa tanto pela autonomia, passa mais pela cabeça da administração, das pessoas, que estão dentro da universidade.

Com autonomia a universidade tem muito mais possibilidade de integrar ensino, pesquisa e extensão. ... Mas só o fato de ter autonomia não gera a garantia de conseguir articular esses três elementos positivamente. Pode haver privilégios, em alguns casos, de investimento maior em ensino ou em pesquisa. ... A decisão das pessoas, a forma como as pessoas que estão dentro da universidade propõe essa universidade, é que vai efetivamente poder integrar ensino, pesquisa e extensão no processo de formação e atuação da universidade.

A autonomia consagrada na Constituição Federal e na Constituição Estadual só existe se houver a indissociabilidade e, para mim, não existe uma coisa se não existir outra. Agora, na concepção de autonomia que vem sendo defendida pelos governos federal e estadual, me parece que eles não colocam uma coisa como complementar a outra.

Se a gente estiver falando da autonomia consagrada na Constituição, a universidade não pode dissociar o ensino da pesquisa e da extensão porque senão não está fazendo universidade. A universidade não pode ser apenas a reprodução do conhecimento, é também o centro onde se cria e se transmite conhecimento pra sociedade; senão, a universidade perde a sua função enquanto universidade e passa a ser um colégio de ensino superior.

É fundamental que ensino, pesquisa e extensão estejam sempre articuladas. ... É possível comprometer a articulação entre as três se não houver recursos. Evidentemente o ensino vai ser prejudicado numa universidade se não houver pesquisa e extensão. ... A concepção de autonomia universitária é inerente a articulação entre as três. Não se pode admitir autonomia dentro de uma universidade que não tenha, na sua política interna, ações que contemplem as três. E se priorizar uma em detrimento da outra, com certeza está comprometendo aquela que priorizou. Isso não é uma constatação minha é a história da universidade, são os princípios elementares básicos que norteiam a filosofia e o espírito universitário.

Não obstante a quase totalidade (95%) dos entrevistados ter conhecimento do texto da LDB que trata do ensino superior e, mais especificamente, da autonomia universitária, a maior parte (75%) deles não têm clareza em que medida a LDB possibilita o exercício da autonomia nas universidades públicas. A LDB, para uma parte significativa (70%) dos informantes, apresenta parâmetros de exercício da autonomia, mas não operacionaliza, não especifica e não define uma série de coisas, como a questão do financiamento das universidades públicas, por exemplo. Para alguns, a LDB assegura maior autonomia na medida em que reafirma o princípio constitucional de que as universidades devem contar com a autonomia e devem lutar por ela a partir de um projeto político-institucional construído de forma participativa.

Quatro dos dezessete pesquisados citam algumas flexibilidades administrativas e pedagógicas possíveis conforme a LDB, tais como: mudança nos currículos, criação de cursos, acesso à universidade, critérios de avaliação, expansão do ensino superior. Um dos informantes argumenta que a LDB, assim como a Constituição Federal, a Constituição Estadual, o estatuto e o regimento das universidades, assegura a autonomia, mas não o suficiente para que ela aconteça de fato, porque existe uma “correlação de forças sociais e políticas” que interferem na sua implantação. Um outro diz que todos esses dispositivos legais, incluindo a LDB, realmente proporcionam uma autonomia maior para as universidades, ou seja: “as universidades têm uma autonomia fantástica e elas executam essa autonomia muito próximo dos limites”.

Três informantes não vêem a LDB de forma positiva. Um porque acha que ela até restringe o Artigo 207 da Constituição Federal pois mais burocratizou a universidade que efetivamente lhe concedeu autonomia e, além disso, na medida que estabelece que os conselhos universitários devem constituir-se de 70% de professores, praticamente exclui o corpo discente e técnico-administrativo dos destinos da universidade, tornando-a uma “universidade de professores para professores”. Para os outros dois o processo de discussão e

aprovação da LDB não foi conduzido com a participação efetiva da comunidade universitária e da sociedade civil, por isso pode trazer “frutos muito ruins” e, além do mais, a LDB em vários aspectos deixa muita questão dúbia e transfere a responsabilidade para uma regulamentação.

Os trechos de algumas entrevistas corroboram e complementam as conclusões acima:

A LDB é uma lei que como todas as leis tem a sua leitura intrínseca. Ela não vem definindo é isso, faça isso. Algumas coisas traz bem claro, como a questão da avaliação e do estabelecimento do período letivo, que são muito mais de controle que de desenvolvimento de políticas do ensino, mas nada que impossibilite. A universidade, na medida do seu amadurecimento e da sua discussão acadêmica, tem um poder de exercício da autonomia muito grande, sem depender de que tenha sido isso regulamentado, definido, por qualquer órgão governamental.

A autonomia prevista na LDB está dentro de parâmetros legais, pois ela nunca é isenta de lei, nem os estados-nações são. As leis regulam a democracia. A LDB assegura maior autonomia na medida em que reafirma o princípio constitucional de que as universidades devem contar com a autonomia. ... Pelo texto da LDB e da Constituição Federal em si já se teria autonomia, inclusive financeira. Mas, em parte por alguns interesses das próprias universidades, na maior parte por interesses dos governos, nesse filtro que vai do texto da lei até a realidade da universidade, tem toda uma distorção que acaba comprometendo em diversos níveis e em instâncias diferentes o efetivo exercício da autonomia na universidade.

A LDB tomou por base aquilo que a constituição já tinha colocado em termos de autonomia. Ratifica o que está lá e é mais um mecanismo que está ajudando a reforçar a importância e a necessidade da autonomia para as instituições universitárias. ... Mas uma universidade se torna autônoma pelos projetos que desenvolve, pelo que se propõe fazer, pela produção científica e pelos recursos que dispõe para efetivamente implementar os seus projetos. A LDB é mais um instrumento que reforça a importância da autonomia para as universidades.

A LDB vem reforçar as Constituições Federal e Estadual. Explicita um pouco mais sobre autonomia, mas não esclarece o suficiente. ... No capítulo do ensino superior houve um avanço grande, mas não obriga os governos a terem uma política de ensino superior. Diz que deve ter, mas fica lá como letra morta porque os governos não cumprem e nada acontece. A LDB, em termos de legislação, deu força para que a comunidade acadêmica lute mais pela autonomia.

A LDB em vários pontos sinaliza algumas mudanças, mas não regulamenta essas mudanças. A LDB coloca a necessidade de haver autonomia universitária, mas não define o que é autonomia universitária no seu sentido amplo, a concepção de autonomia. Então, a LDB em vários aspectos deixa muita questão dúbia e transfere a responsabilidade para uma regulamentação que, evidentemente, vai propiciar um debate muito mais amplo.

Nessas questões legais percebe-se que existem pontos contraditórios em relação à autonomia universitária. Por exemplo, se prevê autonomia para as instituições de ensino superior nas Constituições, tanto Federal quanto Estadual, na LDB, no estatuto e regimento das universidades; no entanto, há leis, como as leis do orçamento e licitações que, de certa forma, restringem a autonomia dessas instituições.



### 5.1.3 Questão de Pesquisa 3: gestão e autonomia universitária

No que concerne aos aspectos de gestão, os dados coletados demonstram que na opinião de praticamente todos (95%) os informantes a autonomia promove mudanças substanciais em muitas áreas e atividades universitárias. Da mesma forma, exige maior responsabilidade e envolvimento dos dirigentes e demais membros da comunidade universitária.

As mudanças mais citadas pelos entrevistados que podem ocorrer a partir da autonomia estão ligadas às gestões administrativa, orçamentária, financeira e de recursos humanos. Na área administrativa dois informantes vêem a possibilidade de a universidade criar o seu próprio modelo de gestão e ter uma estrutura organizacional flexível. Nas áreas orçamentária e financeira quase metade (45%) deles vislumbram agilidade e flexibilidade na aplicação dos recursos e melhor uso dos recursos disponíveis. Contudo, as mudanças mais significativas estão, de acordo com a grande maioria (90%) dos informantes, relacionadas à área de recursos humanos. A possibilidade de a universidade fazer as suas próprias contratações e promover a qualificação do pessoal foi a principal mudança levantada, seguida da implantação de plano de cargos e salários, forma de conduzir o trabalho, terceirização dos serviços, entre outras.

Dois depoentes acreditam que a autonomia universitária proporcionará um amadurecimento institucional. Outro que a cultura universitária pode sofrer alterações. Um terceiro ressalta que a autonomia, automaticamente, não conduz à eficiência. O que ocorre é que “pelo fato de ela estabelecer um parâmetro máximo de recurso, com o qual a universidade pode exercer a autonomia, geralmente ela é forçada a planejar melhor a execução dos recursos e com isso acaba tendo ganhos de eficiência”.

Os depoimentos a seguir reforçam essa interpretação:

Promove mudanças nas pessoas e isso afeta o jeito que elas conduzem o trabalho. ... A autonomia faz enxergar além do muro. ... Na questão orçamentária se tem velocidade. Hoje não se compra nada se não fizer todo um processo de licitação e a lei de licitação diz que tem que comprar ao menor custo e tem coisas que o menor custo é uma porcária. ... Uma das questões financeiras da autonomia é o emprego melhor do dinheiro, não ter super faturamento e desvios, ser mais rápido, poder comprar as coisas com bom preço e qualidade.

Com autonomia financeira poderia decidir contratar quando, quantos e onde enquadrar os funcionários no plano de carreira. Hoje fica amarrada a uma decisão do Estado ... Fica mais fácil administrar sabendo quanto se tem em caixa. ... Com a autonomia, sabe-se exatamente quanto vai receber, assim consegue-se provisionar esses recursos dentro da universidade para

as áreas prioritárias. ... A autonomia simplifica os trâmites e flexibiliza a aplicação do dinheiro porque sabe-se quanto e quando vai recebê-los e pode-se planejar onde aplicar.

No contexto das universidades brasileiras há necessidade de qualificação dos recursos humanos que atuam dentro delas. ... Há uma política a nível nacional de cobrança de maior qualidade no ensino, pesquisa e extensão, e de melhor desempenho da universidade. ... Com autonomia, pode-se desenvolver políticas próprias de formação dos recursos humanos ... sem depender de autorizações. ... A modernização da gestão administrativa da universidade depende também de sua autonomia porque dá liberdade pra ela poder pensar o seu modelo de gestão, sem ter que enquadrar-se num modelo único dado pelo MEC ou quem quer que seja.

Com autonomia na aplicação dos recursos a universidade poderia contratar seus professores a partir do seu orçamento sem ter autorização do governo. ... Teria facilidades para corrigir distorções e para colocar o quadro de pessoal docente para trabalhar com mais empenho. ... Alguns recursos poderiam ser canalizados diretamente, sem passar pelos crivos burocráticos e instâncias que impedem e determinam as coisas. A autonomia operacionalizaria o dia-a-dia da universidade e isso seria uma grande vantagem no sentido administrativo-financeiro. A didático-científica não é um grande problema. Se as universidades não são altamente qualificadas não é porque não têm autonomia científica, mas porque não têm a autonomia financeira-administrativa.

A autonomia, na percepção da quase totalidade (95%) dos respondentes, implica maior responsabilidade dos dirigentes e demais membros da comunidade universitária, bem como exige mais envolvimento por parte dessas pessoas. Cada um terá que efetivamente assumir o seu papel na instituição e conscientizar-se da própria função da universidade no contexto em que está inserida. Não será mais possível transferir a responsabilidade para instâncias superiores. Os dirigentes e o corpo universitário terão que decidir os rumos e os destinos da instituição e, além disso, as instâncias de cobranças estarão mais próximas. Para tanto, um dos entrevistados argumenta que as pessoas terão que aprender sobre a autonomia em seus diferentes aspectos, quais sejam, administrativos, pedagógicos, legais, conceituais e assim por diante. Alguns lembram que aumentará a responsabilidade na escolha dos representantes institucionais, reitores, diretores e conselheiros, entre outros. Nesse sentido, para que haja um verdadeiro comprometimento por parte de toda a comunidade interna (dirigentes, professores, técnico-administrativos e alunos) e também da comunidade externa (setores organizados da sociedade) é imprescindível que a universidade tenha uma gestão participativa e democrática.

Nota-se ainda que uma parte dos informantes refere-se ao aumento da responsabilidade dos gestores, especialmente no gerenciamento e aplicação eficaz dos recursos financeiros da universidade. Pode-se dizer que isso se deve principalmente ao fato de que a grande maioria (90%) associa a autonomia universitária à autonomia de gestão financeira.

**As colocações abaixo evidenciam e complementam as assertivas feitas anteriormente:**

A autonomia implica em maior responsabilidade pois esta responsabilidade cai pra dentro da universidade, não pode ser jogada para um setor mais adiante. Vai exigir regras, legislação, que responsabilizem a má gestão ou premeiem a boa gestão. ... Exige o estabelecimento claro dos papéis, funções e responsabilidades nas diferentes instâncias administrativas da universidade. ... Exige que cada um assuma o seu papel dentro da hierarquia institucional.

Não significa que automaticamente todos vão se envolver mais, mas a responsabilidade cresce e muito, porque a partir daí o gasto bem ou mal feito não é mais responsabilidade do Estado e sim daquele corpo de membros da universidade.

Aumenta o envolvimento do corpo diretivo e da comunidade universitária. São eles que vão decidir o que é melhor fazer e não mais ficar amarrado a uma decisão do Estado, a uma decisão de algumas pessoas, em função do que vem de cima pra baixo. Há a possibilidade de ter um envolvimento maior da comunidade acadêmica em decidir o que fazer, como aplicar o dinheiro e como definir os caminhos que a universidade vai seguir.

Sempre que alguém tem maior liberdade de atuação tem na mesma medida maior responsabilidade. ... E a autonomia é um grande espaço de liberdade por isso também um grande espaço de responsabilidade. ... Ter liberdade de organizar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas com a responsabilidade de desenvolver projetos sociais necessários e programas importantes requeridos pela sociedade. Ter a responsabilidade de gerenciar bem os recursos que dispõe. ... A responsabilidade pela autonomia é de todos. Cada um na sua função, no seu espaço, tem que somar forças para a concretização de um único projeto.

Isso é fundamental porque o reitor passa a não ser mais aquele político que vai brigar por mais recurso do Estado mas, acima de tudo, é aquele gestor dos recursos públicos que tem que aplicá-los da forma mais eficiente possível para os fins institucionais. ... A parte da comunidade universitária se viabiliza através da forma de administração que se tem na universidade, que é colegiada. Logo, as responsabilidades são dos colegiados e neles há representação de todos os setores da comunidade acadêmica e até da comunidade externa.

Com autonomia a decisão é da instituição. Os seus gestores são responsáveis pelo que acontece e isso exige responsabilidade de toda a comunidade acadêmica, principalmente quando a gestão é participativa. A responsabilidade aumenta muito porque sem autonomia depende-se muito de órgãos fora da universidade pra algumas decisões e as decisões que não são tomadas ou não são adequadas é fácil desculpar-se delas e colocar a culpa no outro. Mas quando a decisão é da própria instituição, tem que assumir a responsabilidade.

Sem autonomia o dirigente assume um cargo designado. Ele é indicado pela comunidade mas o seu compromisso está ligado ao Estado, que o financia. Numa instituição autônoma, o dirigente tem um envolvimento direto com a comunidade acadêmica e circundante. Ele tem que dar respostas diretas a essa comunidade, buscando junto dela subsídios pra definir políticas e indicativos ... para redefinir a missão da universidade. ... O dirigente é um coordenador, é a expressão máxima da vontade da comunidade, que deve ser sincronizada com a programação definida majoritariamente pela instituição.

## 5.2 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: PROJETOS E EXPERIÊNCIAS

Este bloco contém duas questões de pesquisa: a questão 1 apresenta e analisa, segundo a percepção dos professores e dirigentes da UNIOESTE, pontos considerados polêmicos nos projetos de autonomia universitária em discussão no país, tais como financiamento, carreira do pessoal, inativos e pensionistas e avaliação institucional; a questão 2 analisa a experiência de autonomia das universidades estaduais paulistas.

### 5.2.1 Questão de Pesquisa 1: projetos de autonomia universitária

Pelos dados da pesquisa, pode-se afirmar que a grande minoria (15%) dos informantes têm conhecimentos mais detalhados dos projetos de autonomia universitária em discussão no Brasil, enquanto que a grande maioria (85%) “já ouviu falar” ou teve a oportunidade de “ler algo” sobre esses projetos. Dentre os mais citados encontram-se os projetos do MEC e da ANDIFES.

Entre aqueles informantes que demonstraram ter conhecimento de algum dos projetos houve diferentes observações. De acordo com um deles, o projeto da ANDIFES reflete contradições no que se refere aos interesses com a autonomia pois, ao longo da trajetória de sua discussão, houve uma mudança comportamental e em consequência uma mudança de visão do que é e do que se espera da autonomia. O projeto da FASUBRA, segue mais ou menos o que a ANDES determina, e o do MEC procura atender aos interesses da política do governo de expansão do ensino superior no País. Para um segundo informante, o projeto da ANDES é amplo e se apoia nos princípios constitucionais, porém esta entidade não envolve todas as instituições universitárias na discussão do seu projeto de autonomia, sendo mais atuante nas universidades federais.

Para um terceiro depoente, o projeto do MEC quer a reforma administrativa e financeira do ensino superior para desobrigar o Estado do financiamento pleno das atividades do ensino superior. O da ANDIFES, apesar de defender o ensino público, acaba comprometido com a política do MEC quando propõe a vinculação do repasse do recurso à produtividade das universidades. Um outro entrevistado observa que os projetos, de maneira geral, estão colocados de forma tão detalhada que parecem mais regulamentos. O ideal seria

ter um sentido amplo e genérico para poder se adequar às possíveis mudanças, uma vez que, a realidade não é estática. Nesse sentido, os projetos deveriam estabelecer os critérios, objetivos, princípios, diretrizes e políticas gerais da autonomia e deixar as partes específica, detalhada e operacional para os estatutos e regimentos das universidades. Pode-se inferir que este posicionamento reforça a idéia da auto-aplicabilidade do Artigo 207 da Constituição Federal e que, portanto, a autonomia não necessita de regulamentação.

Os depoimentos de dois informantes complementam as interpretações acima:

Basicamente, as propostas se organizam em torno de duas posições: a que busca uma autonomia ampla, quase que confundida com soberania; ... e a do estado, que subordina a autonomia da universidade aos seus interesses. ... No Paraná não é diferente e, ... na verdade, está muito restrita à discussão do teto de recursos a ser repassado para as universidades.

Essas outras propostas eu não conheço nenhuma. ... No Paraná existe uma tentativa do governo do Estado de fazer um projeto de autonomia, ... mas nada de concreto, nada que leve a dizer assim: esse projeto de autonomia realmente vai ser implantado e vai valer a pena.

Não obstante a observação inicial de que a grande maioria dos depoentes não conhecem ou não têm detalhes das propostas de autonomia universitária em discussão no país, todos eles apresentaram seus posicionamentos e opiniões sobre questões polêmicas que cercam a discussão desses projetos, quais sejam: financiamento; carreira dos servidores; inativos e pensionistas; e avaliação institucional.

Quanto à responsabilidade do financiamento, os informantes são unânimes em entender que, sendo autônoma ou não, é dever do Estado prover as universidades públicas dos recursos necessários para o desenvolvimento das suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. A universidade não seria autônoma do ponto de vista didático-científico se tivesse que negociar projetos para angariar recursos. Isso, na expressão de um deles, “comprometeria a idéia de autonomia enquanto liberdade de produção e enquanto espaço de análise e construção crítica da realidade”. Contudo, a maior parte (75%) dos entrevistados ressaltam que a universidade também deve buscar fontes alternativas de recursos, por intermédio de parcerias e convênios com empresas públicas e privadas, prestação de serviços, consultorias e cobrança de mensalidades de determinados cursos de pós-graduação, entre outras. Sobre esse aspecto, um deles teme que abrir esse tipo de possibilidade possa levar à privatização da universidade pública. Três depoentes foram categóricos ao afirmar que não deve haver cobrança de mensalidades no ensino da graduação. Um outro lembra que, em se tratando de universidade pública estadual, além do governo do estado, o governo federal também deve

contribuir com o financiamento dessas instituições, uma vez que, constitucionalmente, o ensino de terceiro grau também é responsabilidade do governo federal.

Sobre como deve ser o financiamento das universidades públicas brasileiras, poucos (25%) informantes se manifestaram. Dentre esses, quase a totalidade vê que devem acontecer estudos profundos da questão. A vinculação ao ICMS, para alguns, é tida como perigosa tendo em vista as flutuações que ocorrem na arrecadação desse imposto. Nesse sentido, sugerem que deva-se procurar outras formas. Um deles acredita que vincular a um percentual da receita tributária seria o ideal. Um outro diz que a vinculação pode ser a um percentual do orçamento do Estado ou então criar fundos de desenvolvimento para o ensino superior.

As colocações de alguns entrevistados reforçam essas observações:

A responsabilidade do financiamento da universidade é do governo, obedecendo o percentual estabelecido na Constituição Federal pra se trabalhar com a educação. Outras fontes de recursos a universidade terá na medida que os seus objetivos e finalidades sejam financiados. Não dá pra desenvolver ciência e tecnologia se não tem isso financiado. Pode até transformar isso numa fonte de captação de recurso, que não significa transformar numa prestação de serviço, mas precisa laboratório, docentes qualificados, bibliografia. ... Não tem como vincular ao ICMS se não há transparência nas contas públicas.

O financiamento da universidade pública só pode ser feito pela sociedade através do Estado. ... A sua manutenção tem que ser feita pelo Estado, com ou sem autonomia. ... O recurso é extraído da sociedade, logo a forma é mais como se distribui o recurso que é arrecado da sociedade pra essa mesma sociedade. ... Quanto se deve destinar às universidades e quanto se deve destinar para as outras áreas, como saúde, educação básica etc.

O próprio nome já diz, é pública, então é um direito do cidadão e um dever do Estado. Quem tem que provisionar a universidade de recursos pra sua atividade é o Estado. ... Mas a universidade com seu corpo docente e seus pesquisadores também tem a obrigação de buscar recursos para o desenvolvimento das suas atividades.

O financiamento pleno de todas as atividades, ensino, pesquisa e extensão, dever ser do governo do Estado sem nenhuma margem de se pensar em fontes alternativas de arrecadação de recursos. ... É obrigação, como está colocado nas Constituições Federal e Estadual. ... A única coisa que se pode discutir é a regulamentação, através de lei, da forma de repasse.

Se elas são públicas, a responsabilidade maior é do poder público, é do governo, quer seja federal, estadual ou municipal. ... Isso não quer dizer que as instituições não tenham que ir em busca de recursos próprios, mas a sua manutenção é responsabilidade de recursos públicos. ... Como deve ser isso eu não sei.

O financiamento deve continuar sendo público, com recursos oriundos dos impostos, e deve ser estabelecida qual a participação do ensino superior na fatia dos impostos pra quando a economia crescer ou decrescer, em termos reais ou inflacionários, se garanta a participação relativa. Mas, deve ser permitida a oferta de serviços, pós-graduação e outros cursos que não de graduação, como fontes adicionais de recursos pra melhoria da qualidade, inclusive da graduação.

No que se refere à carreira dos servidores docentes e técnico-administrativos das universidades públicas, os dados coletados demonstram que cerca de 60% dos informantes da pesquisa entendem que a partir da autonomia cada universidade pode elaborar seu próprio plano de carreira. Dentre esses, alguns acreditam que a competitividade que se estabelecerá entre as instituições, principalmente com relação aos recursos humanos, será salutar. A competitividade evidenciará a competência e a eficiência administrativa da universidade, assim “quem tem competência deve se manter e quem não tem deve sucumbir mesmo”. Além disso, a isonomia não permite que as instituições se diferenciem e com isso inibe o seu desenvolvimento e crescimento. Uma parcela deles pensa que cada instituição pode ter o seu próprio plano de carreira, mas a partir de um plano base, ou seja, devem haver alguns parâmetros, diretrizes e políticas unificadoras (por exemplo, professor titular, adjunto, assistente e assim por diante) e que, a partir disso, cada universidade possa ter seus incentivos internos. A autonomia da universidade implica em ela poder gerir seus recursos e implementar suas políticas.

Do total de entrevistados, cerca de 30% entendem que as universidades públicas dentro de um mesmo sistema, por exemplo o sistema estadual, devem ter carreira única e isonomia salarial, tendo em vista que a fonte pagadora é a mesma e que a realidade não é tão diferente nesse caso, mas não necessariamente para que não haja competitividade entre as instituições. No entanto, alguns temem que, se não houver a isonomia, pode ocorrer a competitividade em relação aos recursos humanos, uma vez que aquelas universidades que tiverem maior volume de recursos financeiros podem ter planos de carreiras melhores e, em função disso, atraírem os melhores profissionais, isto é, pode haver uma migração de pessoal.

Um depoente coloca que a carreira dos servidores universitários é uma faca de dois gumes pois, embora defenda um plano isonômico para as universidades estaduais, vê também que a universidade, em sendo autônoma, pode ter planos diferenciados. Nesse caso, vai entrar num mercado competitivo no que diz respeito ao seu quadro de pessoal e isso vai ter implicações na qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Dois depoimentos demonstram as diferentes percepções dos informantes:

Cada universidade pode ter o seu plano de carreira. ... Não sou contra a competitividade porque entendo que o desempenho, tanto dos docentes como dos técnicos, é estabelecido a partir dos parâmetros da instituição. Ela define o desempenho mínimo e através desse desempenho estrutura uma carreira. ... Não vejo problema de cada universidade ter a sua carreira porque vai estar definida de acordo com os princípios de cada uma, que não são isonômicos. ... Têm nuances e questões que são próprias de cada universidade, inserida no seu

contexto regional e na sua proposta inicial. Há diferenças, logo estabelecer coisas de forma muito isonômica é estabelecer padrões muito limitados.

Deve ser carreira única porque a possibilidade de cada universidade ter o seu plano de carreira fragiliza a idéia de um sistema de ensino superior público. ... Isso é um mecanismo injusto na medida em que, se a universidade pode estabelecer seu plano de carreira, a que tiver mais recurso financeiro provavelmente vai ter um plano de carreira melhor do que aquela que tem menos recurso. ... Vai começar uma distorção muito grande entre as universidades.

Sobre o problema da folha de pagamento dos inativos e pensionistas, que atinge as universidades públicas brasileiras, nenhum informante sabe com clareza o que pode ser feito para minimizá-lo. No entanto, todos advogam que a responsabilidade é de quem capta o recurso durante o tempo em que a pessoa contribui para isso. Nesse caso, todos concordam que o pagamento dos inativos e pensionistas, até o momento da autonomia, é obrigação do Estado. A partir da autonomia os entrevistados apresentam as mais diversas opiniões. A minoria (30%) argumenta que essa é uma questão complicada e de difícil operacionalização. Contrariamente, outros dizem que é uma questão meramente técnica. Os poucos que vêem a possibilidade de a universidade assumir a responsabilidade dos futuros inativos e pensionistas sugerem que o Estado aloque recursos, fora do orçamento, para ela gerenciar ou que a universidade crie um fundo de reserva ou de aposentadoria para esse fim. No entanto, a grande maioria (90%) deles entendem que é função do Estado buscar formas de resolver e administrar esse problema, não cabendo a universidade assumir esse ônus, até porque o problema da previdência não é apenas das instituições universitárias. Além disso, o crescimento da folha de pagamento dos inativos e pensionistas é “uma bola de neve”, que pode inviabilizar o gerenciamento da universidade como um todo. Um entrevistado acrescenta ainda que o pagamento dos inativos e pensionistas não representa gasto com a educação. Um outro sugere que passe para o INSS o pagamento dos inativos e pensionistas ou se crie alguma coisa parecida com o Paraná em Previdência, no Estado do Paraná.

Esses e outros posicionamentos estão refletidos nos seguintes depoimentos:

O governo tem que garantir a aposentadoria dos servidores e o funcionamento da universidade. Querer juntar no orçamento da universidade o valor dos inativos e depois dizer que é muito alto ... é escamotear o não investimento efetivo no ensino superior. ... Se o pagamento dos inativos for contabilizado no orçamento da universidade, daqui uns anos serão maiores que o dos estados e municípios. ... O Estado deve pensar alternativas de manter os inativos. ... São questões técnicas que são transformadas em grandes discussões nacionais e no fundo encobrem o verdadeiro sentido do problema. Como se estivéssemos jogando para os inativos a culpa de quem está na ativa não poder fazer seus projetos de pesquisa porque o governo não tem dinheiro.



O Estado tem que assumir a folha dos inativos. ... As experiências não são muito agradáveis nesse sentido. A questão dos inativos é uma política que deve ser rediscutida como um todo, a nível federal e estadual, e ter condições de financiar isso. Como isso depende também de algumas políticas mais macroeconômicas a nível federal e estadual, os inativos devem ser assumidos pelo Estado porque senão é capaz de inviabilizar as instituições.

Esse problema está diretamente relacionado ao órgão financiador do ensino superior. Se continuar sendo o Estado, o problema é dele, se a autonomia se exercitar plenamente pela universidade, será problema dela. É uma questão do enfoque do financiamento, a quem cabe o compromisso de administrar os recursos. Se o Estado dá o recurso e ainda se sente comprometido pela instituição interferindo nela, o compromisso vai ser dele. Se o Estado aloca recurso o compromisso é da universidade.

Isso não é problema porque é só fazer as contas. Se se estabelece que o ensino superior vai ter uma determinada fatia dos tributos, de duas uma: ou dentro desse percentual está a previsão para os aposentados ou as universidades são responsáveis por eles. Caso contrário, a responsabilidade é do setor público. Isso tem que ser negociado e definido, não é motivo de polêmica. Por isso é necessário que os gestores públicos sejam responsáveis por essa provisão. Isso é um cálculo possível e simples de fazer.

Pelos dados da pesquisa, com respeito à avaliação das universidades autônomas, transpareceu que a grande maioria (90%) dos informantes não vêem que exista uma melhor maneira para se fazer isso e nem que haja diferença entre avaliar uma universidade com autonomia e uma sem autonomia, isto é, não é possível “traçar uma linha divisória e dizer: aqui têm universidades autônomas e aqui universidades não autônomas”. Embora poucos tenham sido explícitos ao afirmar que, com autonomia ou sem autonomia, as universidades têm que realizar suas avaliações e devem ter os seu critérios de avaliação.

Há também uma grande minoria (10%) que entende que a avaliação de uma universidade autônoma é diferente de uma não autônoma. Na expressão de um deles a avaliação de uma universidade que exerce a autonomia “permite que os objetivos e as metas traçadas por ela possam ser avaliadas dentro de parâmetros estabelecidos pela própria universidade”, por outro lado, uma universidade que não tem autonomia “vai ser avaliada em cima de parâmetros estabelecidos por outros órgãos externos a ela, logo fica muito mais a serviço de atender a esses parâmetros externos do que os seus próprios”. Nesse caso, ela não sabe se as metas e objetivos alcançados eram de fato os seus ou foram atingidos em função de uma exigência externa. Além do mais, a universidade autônoma deve criar seus critérios e instrumentos de avaliação internos e externos, caso contrário não se pode falar em autonomia universitária. A autonomia permite à universidade “melhorar a classificação, a avaliação dos cursos, porque pode investir em pontos chave, que estão deficientes”.

Dessas considerações, pode-se deduzir que praticamente todos (95%) os entrevistados são favoráveis às universidades serem avaliadas tanto interna como externamente e foram várias as razões colocadas para justificar esse posicionamento. Mas ninguém soube dizer, com clareza e objetividade, de que maneira essas avaliações poderiam ser realizadas. Um dos entrevistados observou que não devem ser considerados apenas critérios quantitativos; outro, que devem ser respeitadas as peculiaridades de cada instituição.

Especificamente sobre a avaliação interna ou auto-avaliação, um dos informantes faz a seguinte colocação: “a auto-avaliação é complicada porque acaba varrendo para debaixo do tapete os problemas da universidade”. Sobre a avaliação externa um entrevistado observa que ela existe até sem instrumentos, “a opinião pública está aí, os egressos, as atividades, estão sendo avaliadas a todo momento”. Assim sendo, a universidade não tem como fugir da avaliação externa pois, assim como existem as avaliações formais, há também as informais que, às vezes, são mais danosas porque são feitas a partir de critérios não científicos.

Uma grande parte (75%) dos informantes fazem referência à avaliação do MEC, o Provão. A maioria desses vê com bons olhos este tipo de avaliação. Segundo eles, a avaliação do ensino de graduação por meio do Provão teve efeitos positivos, uma vez que, mexeu com as pessoas e, conseqüentemente, com as instituições, quebrando algumas barreiras em relação aos processos avaliativos. Todavia, precisa ser melhorado, aperfeiçoado, ampliado, pois “é um aspecto da avaliação, que considera o desempenho do ensino da graduação, mas não o desempenho da universidade como um todo”. Não avalia, por exemplo, a produção científica e a inserção da universidade na sociedade, mas é um começo, é o início de um processo.

Entre os que fizeram referência ao Provão, há alguns que acham que essa avaliação está sendo colocada de forma punitiva pois joga critérios altos de avaliação, ou seja, faz exigências exageradas às universidades, no entanto não dá condições financeiras, no caso das públicas, delas cumprirem com essas exigências, isto é, não dá condições e cobra. Além disso, essa política de avaliação do governo, através desse instrumento, interfere na política universitária brasileira, comprometendo inclusive a autonomia da universidade.

Ainda sobre a avaliação das universidades, um depoente faz uma colocação interessante. Embora expresse que não é contra a avaliação, ele acha que essa questão é relativa, pois, “uma boa instituição pública, hoje, se faz na medida que a sociedade reconhece que o que ela faz é de boa qualidade”. E a sociedade tem mecanismos informais, não burocratizados, para avaliar o desempenho das universidades. Por exemplo, na medida que

uma universidade tem grande concorrência por uma vaga de determinado curso, ela sabe que é reconhecida pela sociedade.

Nesse sentido, a partir do relato dos entrevistados, pode-se concluir que para a universidade, sendo autônoma ou não, a avaliação é muito importante. A própria universidade deve querer ser avaliada e não deve temer a avaliação. A avaliação deve ser realizada em todas as atividades da universidade, ensino, pesquisa, extensão e administração.

Os relatos a seguir complementam essa interpretação:

A avaliação da universidade passa por uma auto-avaliação que deve ser confrontada com a avaliação externa nacional ou mesmo com parâmetros e requisitos internacionais. ... É complexa mas possível. ... A avaliação que o MEC faz das universidades é uma experiência que precisa melhorar bastante. O *ranking* que se estabelece entre as universidades mostra alguma coisa, mas não é uma avaliação consolidada. ... Quebrou alguns tabus de que a qualidade existe em determinadas universidades e em outras não. Esta mexida da avaliação é importante. Há reações, há queda de notas em alguns cursos porque os alunos não vão fazer a prova. Esta avaliação do MEC não avalia a produção científica das universidades e a sua inserção na comunidade, mas avalia uma pequena parte da universidade que é importante.

A questão da avaliação institucional sempre foi e é polêmica. É mais complexa que a autonomia ... porque interfere no que as pessoas fazem. ... Não conheço uma universidade desse país que tenha instituído uma avaliação interna ou externa permanente e séria que avaliasse a universidade no seu todo. Quando muito existem avaliações apenas para fins de avanços na carreira, são quase auto-avaliações e ainda assim com problemas. ... Na mesma linha é a avaliação do MEC, o Provão. São critérios de fato justos, confiáveis? Podem até ter uma validade, mas não são os melhores. ... Não sou contra a avaliação, mas acho difícil instituir uma avaliação eficiente, criteriosa e justa do desempenho dos professores.

Não haverá autonomia plena nas universidades brasileiras, sejam públicas ou privadas, se estiverem sobre o crivo da avaliação do MEC, o Provão. ... Se estiverem nas mesmas condições, sendo avaliadas por um mesmo instrumento, com quesitos iguais pra todas. Coloca-se em dúvida a autonomia da universidade quando se fala nesse tipo de avaliação. Não haverá autonomia se a universidade não puder produzir seu próprio instrumento de avaliação pedagógica. ... Ela deve fazer uma avaliação interna paralela a uma avaliação externa, proporcionada talvez por uma inter-relação entre universidades. ... Essa é uma avaliação possível de ser realizada e que, de certa forma, dá maior autonomia às universidades. Permite a elas se ajustarem e suprirem suas deficiências sem intervenção do governo federal que tem, através dessa política de avaliação, criado um instrumento pra interferir na política universitária brasileira, comprometendo inclusive a autonomia da universidade.

### 5.2.2 Questão de Pesquisa 2: autonomia das universidades estaduais paulistas

Apesar de apenas um dos entrevistados reconhecer não ter nenhum conhecimento a respeito do processo de implantação da autonomia das universidades estaduais paulistas e três

deles afirmarem que não conhecem a fundo essa experiência, os dados da pesquisa permitem dizer que a maioria (80%) dos informantes têm superficiais conhecimentos a esse respeito. A quase totalidade (95%) deles têm informações acerca da autonomia financeira, garantida no decreto do governo do Estado de São Paulo, vinculando o repasse dos recursos a um percentual de arrecadação do ICMS. No entanto, poucos conseguiram identificar pontos positivos e negativos nessas instituições em função da autonomia conquistada. Segundo esses entrevistados, a vinculação ao ICMS se tornou um problema sério para as universidades estaduais paulistas, devido à estagnação do percentual de arrecadação. Outro problema grave apontado foi a folha de pagamento dos inativos e pensionistas, que está consumindo uma parte expressiva dos recursos dessas universidades.

Praticamente todos (95%) os depoentes que demonstraram estar a par da experiência de autonomia das universidades estaduais paulistas, concordam que o modelo a ser adotado pelas universidades estaduais paranaenses deve procurar aprender com a experiência paulista, até mesmo para não incorrer nos mesmos erros, embora deva buscar o seu próprio modelo de autonomia. Na expressão de um deles, “cada universidade tem um contexto típico, nasce num contexto histórico específico e tem características próprias, embora muitas sejam similares”.

Os relatos abaixo ilustram e complementam a análise:

A autonomia das universidades de São Paulo foi uma experiência que trouxe resultados, sob alguns aspectos, extremamente positivos. ... Houve uma melhoria significativa da produção científica da USP e da UNICAMP, na UNESP teve uma expansão. Elas são destaques no país em termos de produção científica e qualidade na pós-graduação. ... Algumas questões poderíamos aproveitar, outras deveriam ser rediscutidas, como é o caso das aposentadorias. Os servidores aposentados hoje absorvem um significativo percentual do orçamento dessas universidades e há uma tendência de problemas sérios no futuro no sentido de como seriam custeados os inativos e pensionistas

É preciso aprender com o modelo das paulistas porque é uma experiência que já foi realizada, mas não copiar. Se inspirar naquilo que for possível, mas pensar na realidade das universidades públicas paranaenses, num modelo que mantenha o mínimo de especificidade e garanta o mínimo de inovação em relação ao projeto de autonomia. ... O grande problema é a questão dos inativos porque no momento de se garantir os recursos não se previu isso e com o tempo eles foram representando um percentual maior da folha de pagamento em relação ao pessoal da ativa. .... Isso vai encurtando as possibilidades da universidade continuar inovando e investindo. ... Só a experiência da universidade ter que aprender a gerir-se numa situação de autonomia aumenta a maturidade das relações internas de poder, da responsabilidade de quem exerce o poder, e do aprendizado no trato da coisa pública. ... Em termos científicos aumenta a responsabilidade, o que é um ganho, porque as universidades têm que se abrir pra sociedade e dizer quais são as suas prioridades e porque está investindo aqui e não lá.

A autonomia das paulistas foi a primeira experiência de autonomia a nível nacional. ... É um modelo que deu certo na medida em que o Estado de São Paulo conseguiu garantir um crescimento seguro. Quando a arrecadação do Estado caiu as universidades se ressentiram, pois quando a economia estagna e a arrecadação se mantém, o percentual das universidades é sempre o mesmo. ... Hoje elas sentem que fizeram uma experiência pioneira a nível de país, que foi um grande projeto que deu certo, mas que precisa ser rediscutido. Elas se encontram estagnadas, sem possibilidade de crescimento, porque o recurso é dado por um percentual da arrecadação. ... A UNIOESTE, o Estado do Paraná, tem que aprender com a experiência das paulistas, com as limitações do modelo deles, mas pode estruturar um modelo diferenciado.

Não acho que o modelo das estaduais paulistas deve ser adotado no Paraná, até porque essas universidades estão vivendo uma situação muito complicada hoje do ponto de vista de recursos. Há sérias dificuldades pra contratação de professores, pra manutenção dos servidores, mesmo na questão física. O que tem de bom, essa é um questão que pode servir como exemplo, é a regulamentação do repasse. Se tivéssemos que adotar alguma coisa do exemplo paulista seria a questão de criar uma lei que repasse mensalmente os recursos pra universidade. Mas a idéia da vinculação ao ICMS não dá pra adotar como modelo porque a experiência tem demonstrado que hoje as estaduais paulistas passam por dificuldades.

Cada universidade, independente da fórmula das paulistas ter dado ou não certo, tem que criar a sua própria identidade. ... A UNIOESTE ou as IES do Paraná ... devem buscar o seu modelo de universidade. Talvez algumas coisas que tenham dado certo numa paulista ou qualquer outra universidade que esteja num grau de pujança considerável deva ser copiado ou aperfeiçoado. Mas não que o formato, com as peculiaridades de uma universidade como a UNESP, por exemplo, deva ser transferido pra cá sem nenhuma mudança. É evidente que isso não vai dar certo. ... É preciso adequar e ajustar às realidades de cada lugar.

### 5.3 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA UNIOESTE

Este bloco apresenta e analisa as quatro questões de pesquisa relacionadas ao processo de autonomia em andamento na UNIOESTE. A primeira questão investiga o Termo de Autonomia assinado entre o governo do Estado do Paraná e a UNIOESTE normatizando o repasse dos recursos. A segunda analisa a forma pela qual a autonomia universitária pode interferir nas políticas de recursos humanos da UNIOESTE. A terceira identifica os fatores dificultadores e facilitadores da implementação plena do exercício da autonomia na Universidade. A quarta questão analisa o quanto a UNIOESTE está preparada para a autonomia e como se dará o processo de transição do regime atual para o autônomo.

### 5.3.1 Questão de Pesquisa 1: Termo de Autonomia da UNIOESTE

De acordo com os dados da pesquisa, a unanimidade dos entrevistados conhecem o Termo de Autonomia assinado entre o governo do Estado do Paraná e a UNIOESTE. Todos entendem que esta denominação - Termo de Autonomia - é equivocada, conforme ressaltam alguns dos depoimentos:

Trata-se de um convênio entre o Estado e a Universidade estabelecendo os recursos a serem repassados, mensalmente, dentro de um montante, até o final de 99.

É uma forma de distribuição de recursos financeiros.

Compreende um termo de gestão financeira.

A grande maioria (90%) dos depoentes explicaram que o Termo de Autonomia foi um documento no qual o governo do Paraná assumiu o compromisso de repassar à UNIOESTE o valor fixado em 23 (vinte e três) milhões de reais para o ano de 1999, divididas em doze parcelas mensais, a ser reajustado ano a ano, e podendo ser alterado de acordo com as necessidades da Universidade até que se negociem as bases da autonomia definitiva.

Apesar das diferentes observações feitas ao Termo, quase todos (95%) os informantes acreditam que foi “melhor com ele do que sem ele” pois, comparativamente à situação anterior, houve avanços. Especialmente porque, dentro do limite de recursos financeiros disponíveis, a Universidade pôde planejar com maior liberdade a melhor forma de gerenciá-los. Com isso, alguns problemas internos importantes puderam ser solucionados, embora em muitos aspectos a UNIOESTE ainda continue amarrada ao governo do Estado do Paraná.

Alguns relatos a respeito do Termo de Autonomia podem elucidar essa interpretação:

O Termo não dá autonomia nenhuma. Ele diz que tem que fazer dentro da lei, que tem que aumentar vaga, que vai receber o dinheiro e gastar dentro das leis. ... Ele não operacionaliza muita coisa. ... Descentraliza alguns serviços, a folha e parte de processo de aposentadoria é feito por aqui, ... mas ainda temos que comprar do mesmo jeito que antes, por licitação. .... Não podemos contratar gente, não abre concurso pra técnico. Não é bem uma autonomia, ainda tá muito presa. Mas ele ainda é novo por isso não vai soltar tudo de uma vez porque tem a questão legal. ... Quando fizer esse estudo legal pra modificar isso, vai agilizar mais.

Foi uma primeira experiência onde o ponto polêmico esteve no limite de recursos máximo disponível. ... Para a UNIOESTE foi vantajoso, basta ver os indicadores: os funcionários tiveram o plano de carreira implantado; os professores tiveram a eliminação do redutor salarial; dobraram o número de projetos de iniciação científica; os campi e a reitoria terminaram o ano com dinheiro em caixa; os funcionários e professores receberam seu salário

e 13º em dia. Nenhum curso foi prejudicado com o volume de recursos que veio, pelo contrário, passamos a ser a 8ª universidade brasileira nas avaliações. Mas, sempre há quem diga que deveria ter sido mais assim como, da parte do Estado, sempre há quem diga que ganhamos demais. ... Sobre isso, o único critério pelo qual se pode avaliar é se o recurso permitiu que a UNIOESTE desenvolvesse os seus fins sem comprometê-los.

Na minha visão deixou a desejar, mas a sistemática não foi ruim. Em 4 anos de gestão, o ano que tive mais condições de desenvolver um trabalho no campus, foi nesse ano que tivemos essa autonomia, mesmo que provisória. Esse ensaio de autonomia foi vantajoso. Apesar do valor ter sido pequeno, deu mais condições de trabalho que nos outros anos. ... Apesar de ser provisória e ainda ter certas restrições e amarrações, é melhor do que não ter.

Pra nós que estávamos mendigando recursos foi uma experiência extremamente positiva porque estabelecia o pagamento da folha, que se desintegrou do Sistema Integrado de Pagamento e Pessoal (SIP), e sobrava recursos pra custeio da Instituição. Não foram e não serão suficientes pra UNIOESTE enquanto tiver esses cursos em implantação que precisam investimentos vultosos em laboratórios, equipamentos e material de consumo. Mas dentro daquela previsão dava pra planejar. O diretor sabia quanto vinha no mês e fazia as previsões. A experiência não foi má. Foi melhor que o *status quo* anterior. Quem vivia a experiência administrativa interna sabia da dificuldade de arrancar recurso do Estado e, quando se teve um recurso substancial, a administração ficou bem melhor.

Foi um Termo de capitulação, de rendição, até pelas condições em que foi celebrado. ... Escondeu uma série de problemas das universidades, mas para a UNIOESTE é melhor com esse Termo do que sem ele. Primeiro, porque estabeleceu, em cotas mensais, o repasse dos recursos pra folha e umas sobras pra manutenção, isso permite a programação. ... Segundo, porque a UNIOESTE conseguiu ter autonomia pra compor a folha de pagamento, que antes estava vinculada ao sistema estadual, isso dificultava a implantação de algumas vantagens, justas e legais, para os funcionários. ... Terceiro, porque a UNIOESTE pôde fazer os concursos pra professores, que antes dependiam de autorização do governo.

O objetivo do governo era frear a ampliação de gastos do ensino superior no Paraná por três motivos básicos: primeiro, a falta de recursos; segundo, o crescimento do ensino superior vinha num ritmo ascendente na última década; terceiro, a maioria dos estados brasileiros têm ensino federal e o Paraná tem apenas uma universidade federal, as demais são estaduais. Assim, o governo estabeleceu um limite de gastos e fez um termo de compromisso dando “autonomia” até esse limite acordado pra depois estudar uma autonomia permanente.

O ponto mais polêmico com relação ao Termo de Autonomia reside no valor do recurso fixado, bem como nos procedimentos que antecederam a sua assinatura. Um dos depoentes afirma que o reitor foi pressionado pelo governo do Paraná. Praticamente todos (95%) os informantes afirmaram que os recursos não foram suficientes para a cobertura de todas as despesas da Universidade, ou seja, “ficou aquém das suas necessidades”. Para todos eles, o montante previsto de 23 (vinte e três) milhões apenas garantiu o pagamento dos gastos com pessoal (salário, 13º terceiro e encargos sociais), bem como manutenção no ano de 1999. Em consequência, não foi possível para a Instituição fazer qualquer tipo de investimento nesse ano, mesmo porque não estavam previstos recursos para investimento. Essa situação

preocupa grande parte (80%) das pessoas pesquisadas, especialmente, tendo em vista que a UNIOESTE está em plena fase de expansão, com diversos cursos de graduação e pós-graduação sendo implantados e, portanto, necessitando de um volume grande de recursos para investimento.

Os depoimentos a seguir retratam as observações acima:

Os 23 (vinte e três) milhões, no Termo de Autonomia, está estabelecido como pagamento de pessoal e manutenção, investimento não está incluído. Ele limita ainda a projeção de expansão de novos custos e de investimento, e determina a expansão em termos de número de vagas. Quer dizer, tem 20% do aumento de vagas, mas não tem investimento pra suprir esse aumento, não tem investimento em biblioteca, em laboratórios, em edificações, nenhum investimento que atenda a ampliação de 20% das vagas.

Com custeio sim, com investimento não. Há muitas áreas na UNIOESTE que precisam de investimentos pesados. Por exemplo, os cursos da área de saúde em Cascavel têm muitas deficiências de infra-estrutura, equipamentos de laboratórios e de materiais. ... Em Foz do Iguaçu o Curso de Engenharia Elétrica precisa de um prédio e infra-estrutura laboratorial. ... Toledo precisa de salas de aula. ... Nos 23 (vinte e três) milhões não se previu investimento, só custeio e folha de pagamento. Eventualmente, com esses recursos, os campi compraram alguns livros, pagaram algumas passagens pra professores fazerem congressos, ou seja, fizeram algumas coisas além da limpeza e manutenção da Instituição. ... Não foi suficiente porque a UNIOESTE necessita de investimentos, pois não está, no seus cursos e na sua infra-estrutura, plenamente pronta.

Não faltou porque esse montante não previu investimentos. ... Previu pequenos investimentos em termos de reparos em laboratórios e alguma aquisição bibliográfica, mas não investimentos em edificações novas. Nesse aspecto foi deficiente. Quanto aos outros aspectos, praticamente foi suficiente porque a universidade conseguiu se manter até o final do ano como há anos não se mantinha em termos de custeio, inclusive folha de pagamento.

Os 23 (vinte e três) milhões de recursos eram suficientes para pagamento do pessoal, encargos, custeio e um investimento mínimo. A polêmica estava entre o possível e o ideal. Dentro do factível e necessário foi suficiente. Fiz os cálculos e era suficiente. Falta racionalidade ao se pensar essas questões.

Ainda sobre os recursos provenientes do Tesouro do Estado do Paraná, os dados da pesquisa demonstram que a maioria (80%) dos informantes pensam que devem ser globais, sem especificar onde devam ser aplicados, uma vez que “a autonomia pressupõe que se tenha um montante de recurso e se discuta internamente qual é o seu destino”. Essa seria uma forma de exercer a autonomia. Além disso, na expressão de um deles, “temos que crescer e amadurecer enquanto comunidade acadêmica e sabermos gerir os recursos que vêm do Estado, estabelecendo prioridades. Por isso, o planejamento é extremamente importante na universidade a fim de que ela, dentro da sua autonomia, possa decidir onde investir”.



Em que pese essas considerações, observa-se que há dúvidas sobre as reais necessidades da UNIOESTE. Um dos informantes faz o seguinte questionamento: “Como é que a gente pode de fato afirmar se o recurso será ou não suficiente quando não se sabe e nem se tem muita transparência do que de fato a Universidade precisa?”

Um segundo entrevistado entende que se o recurso não vier com as rubricas especificadas é um risco porque “gestores mal intencionados ou desqualificados para a tarefa podem levar a aplicações ineficientes, com prejuízos para a sociedade e também para a comunidade interna, mas não é porque há um desvio do princípio que tem que negar o princípio”. Nesse sentido, o repasse deve ser global pois é uma forma de tornar a Universidade ágil, do ponto de vista administrativo e financeiro. Para um terceiro depoente, o repasse dos recursos não deveria sequer ser feito por intermédio do governo do Estado. Explica que se as universidades paranaenses têm direito, por exemplo, a 5% do ICMS estadual e se desta porcentagem a UNIOESTE tiver direito a 1%, quando esse valor for arrecado pelos bancos, automaticamente deve ir para a conta da Universidade.

No Termo de Autonomia a situação do repasse parece não estar muito clara para os entrevistados. Uns afirmam que, pelo Termo, o repasse foi feito de forma global. Outros dizem que o Termo não possibilitou essa aplicação mais flexível e que a Universidade não tem autonomia, dentro do valor estabelecido, para aplicar o recurso onde ela precisa.

Essa situação pôde ser constatada a partir de relatos como os que seguem:

Pelo meu entendimento do Termo de Autonomia houve um repasse mensal e global em que aquilo que não fosse gasto em pessoal era verba destinada a custeio.

Ele não explica isso, não dá esses detalhes. O Termo de Autonomia fala que deve-se gastar conforme a legislação vigente, dentro das suas rubricas. Ele é amplo, não especifica.

Foi de forma global. Obviamente que no orçamento, isso é uma questão de finanças públicas, faz-se a previsão de gastos com folha de pagamento, custeio e investimento em cada rubrica. Tem essa previsão, mas o dinheiro que vinha por mês poderia ser utilizado dentro da folha, dentro do custeio ou dentro do investimento. Claro que precisava pedir uma alteração orçamentária, isso é uma questão de planejamento, mas tinha essa liberdade, flexibilidade.

Tem os limites de rubrica mas, no Termo, conseguimos fazer com que algumas pudessem ser modificadas. Tem um limitador dentro da folha de pagamento, não se pode expandir a folha de pagamento infinitamente. Mas há uma maleabilidade, uma flexibilidade maior a partir do Termo de Autonomia. Antes tudo isso era “sipado”, tinham as rubricas definidas e dentro delas podia operacionalizar os investimentos da universidade. Agora não, nós autogerimos a folha, logo dá uma possibilidade maior de flexibilização.

A universidade que tem autonomia tem que ter independência de fazer seu investimento. O papel da universidade que tenha uma certa independência através da sua autonomia, pode definir, dentro do seu contexto, da sua realidade, da sua demanda, qual deve ser a prioridade de investimentos. É evidente que como é dinheiro público ela tem que apresentar as despesas que foram feitas, mas a prioridade de investimento é parte da autonomia da universidade. São os seus órgãos gestores que devem definir onde deverá ser feito o investimento.

Se é autonomia tem que ser aberto. Deve-se passar os recursos, não a lógica de aplicação. A lógica de aplicação quem decide é quem está gerenciando. É lógico que devem ter alguns princípios básicos. Deve ter um elemento específico pra graduação, laboratório funcionando, professor em sala de aula. Pra outros projetos tem que estar em aberto, porque cada região tem o seu potencial e suas especificidades.

Os dados coletados revelam também que, embora os depoentes reconheçam que o Termo de Autonomia ampliou um pouco mais o exercício da autonomia universitária na UNIOESTE, a grande maioria (95%) deles acreditam que a Universidade, com base no estabelecido no Termo, não exerce a autonomia nas suas três dimensões (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial).

As assertivas de alguns entrevistado embasam essa conclusão:

Esse Termo foi um aceno para se começar a discutir a autonomia. ... É um termo de repasse de recursos que criou alguma flexibilidade maior pra universidade e melhorou um pouquinho em relação ao engessamento dos anos anteriores, mas que está longe de ser uma prática de autonomia. Se pudéssemos colocar graduações de autonomia, já é autonomia maior do que antes mas, dentro do leque de possibilidades, muito aquém do que deveria chegar.

Pelo Termo não tem muita autonomia. ... A autonomia que muitas vezes a gente está fazendo aqui é na raça e no peito, depois a gente senta e se justifica com quem precisa se justificar e vamos conseguindo abrir o nosso espaço assim. É uma conquista a cada dia.

Pelo Termo ainda não é possível. O Termo de Autonomia especifica um valor, isso não é autonomia. ... Ele não dá autonomia administrativa, muita coisa ainda requer muito do governo do Estado. ... Ele é uma autonomia financeira e dá a entender que é administrativa e patrimonial também, mas não tem nada de concreto.

Não percebo nenhuma mudança em relação à situação anterior. Pra mim as coisas continuam como antes porque ainda precisamos pedir autorização pra contratar professores. ... Me parece que ainda há mecanismos de controle da Secretaria de Estado sobre as universidades, especialmente a UNIOESTE. ... Não percebo mudanças efetivas, mas não estou lidando com uma atividade administrativa onde talvez tenha ocorrido mudanças. Mas, enquanto docente, não percebi nenhuma mudança efetiva, nenhum exercício mais ampliado da autonomia.

Foi só financeira, dentro de recursos que o governo estabeleceu repassar. Mas, já deu agilidade administrativa pra universidade, agora longe de dizer que isso é autonomia. Isso é ter outorgado a gestão financeira de recursos determinados pelo governo dentro das rubricas que já estavam em orçamento do Estado.

O Termo não significa nada em termos de autonomia, é um acordo feito entre o governo do Estado e as universidades do Paraná quanto ao repasse dos recursos. ... Tudo o resto é do princípio da autonomia estabelecido no Artigo 207 da Constituição Federal. Mas há um fator limitador na Constituição do Estado: para expandir atividades que tenham impacto financeiro precisa da autorização do poder executivo pois tem orçamento a ser administrado. Então, a autonomia auto-aplicável do Artigo 207 é vaga na medida que tem impacto financeiro. A universidade tem autonomia pra criar cursos e qualificar pessoal, mas não pra expandir seu orçamento.

Existem alguns pontos que são cruciais pra que se justifique o conceito autonomia. Um deles é a universidade ter liberdade de fazer o seu investimento. ... O outro é ela ter autonomia de: expandir vagas e cursos; oferecer cursos a nível de extensão; investir mais em pesquisa; qualificar melhor os docentes; dar condições pra que os técnico-administrativos se qualifiquem. ... São em questões assim que temos muito o que caminhar ainda pra que se consiga atingir uma autonomia.

No entanto, há de se considerar a parcela de informantes que pensa que apesar das limitações do Termo, notadamente com respeito ao limite de recursos, a UNIOESTE tem exercitado a autonomia em todas as suas dimensões porque, internamente, ela pode decidir, principalmente sobre questões didático-científicas, isto é, “não há interferência de instância externa nenhuma sobre a questão acadêmica, nem da UNIOESTE, nem de qualquer outra do Estado do Paraná”.

Os relatos a seguir complementam essa consideração:

Na medida em que a gestão administrativa e financeira não impede a gestão didático-científica a UNIOESTE tem exercido a autonomia. ... O Termo traz algumas limitações, mas não impede. O nosso corpo docente hoje, pela titulação e qualificação que tem, consegue transcender algumas dessas limitações. E a questão didático-pedagógica é uma delas. Na medida em que propõe uma avaliação dos seus currículos ele transcende isso. Essa limitação se dá na medida em que não se consegue atender a esses anseios, a essa projeção, a esse planejamento.

Com toda a certeza. Ela pode criar vagas, pode criar os cursos que quiser e quando quiser desde que, no limite de recursos que o Termo de Autonomia estabelece, ela consiga gerir.

Dentro da restrição que o Termo deu a UNIOESTE exerceu a sua autonomia, principalmente didático-científica, até porque ninguém diz como devem ser os projetos pedagógicos dos seus cursos a não ser ela própria. ... Seus projetos de pesquisa são aprovados internamente e não há nenhum questionamento. Os programas que são desenvolvidos nos cursos são de responsabilidade dos colegiados, dos centros e dos conselhos deliberativos.

Sim, baseado no fato de que autonomia não é soberania. Temos autonomia didático-científica e administrativa de acordo com a lei e financeira de acordo com o protocolo (valores). No caso do Termo de Autonomia, de acordo com os 23 (vinte e três) milhões.

### 5.3.2 Questão de Pesquisa 2: política de recursos humanos da UNIOESTE

Pelos dados coletados na pesquisa verifica-se que, na percepção de todos os informantes, a autonomia vai interferir nas políticas de recursos humanos da UNIOESTE, mas nem todos têm claro ainda em que proporção isso deve ocorrer. A maior parte (75%) deles vêem a possibilidade de a Universidade investir no desenvolvimento de políticas e critérios próprios de qualificação e formação dos seus servidores docentes e, principalmente, técnico-administrativos. Segundo essa parcela dos informantes, a qualificação dos professores é uma condição inerente à universidade, além disso existem leis que a exigem e, no caso da UNIOESTE, isso já se realiza de forma efetiva. O problema maior seria em relação ao corpo técnico-administrativo, que ainda carece de uma política arrojada de qualificação e a autonomia poderia dar mais liberdade para os gestores priorizarem esse aspecto.

Uma parcela significativa (65%) dos entrevistados acreditam também na possibilidade de a UNIOESTE poder fazer, quando necessário, a contratação e a demissão do seu pessoal sem depender de autorizações do governo do Estado do Paraná. Tal procedimento agilizaria o processo de contratação e resolveria um grande problema que a Instituição tem. Trata-se da falta de professores a cada início de período letivo, devido à demora nos trâmites de autorização para contratação, seja por concurso público ou teste seletivo.

Um dos depoentes ressalta que, além de um plano de carreira tanto para o docente quanto para o técnico-administrativo, com autonomia, a UNIOESTE deverá também promover a valorização por produtividade, por meio de uma avaliação séria de desempenho que resulte em benefícios para os servidores da Instituição.

Os depoimentos a seguir reforçam essa análise:

Hoje a UNIOESTE não pode contratar pessoal, mesmo que tenha recursos suficientes, sem autorização. Às vezes começa o ano letivo sem aula ... porque tem uma burocracia enorme pra poder fazer isso. ... As universidades até fazem contratação de pessoal sem autorização do governo do Estado. É um risco que estão correndo que têm que assumir. Também tem isso, a autonomia tem que ser conquistada.

Com autonomia a UNIOESTE pode produzir políticas próprias de recursos humanos. ... Deve continuar investindo nos docentes porque há muitos ainda sem titulação suficiente. ... Nos últimos 4 anos, a UNIOESTE apresentou um crescimento significativo na titulação docente e agora precisa investir no seu quadro técnico. ... É difícil aceitar que uma instituição de nível superior tenha pessoas que trabalham em funções até significativas sem formação de 3º grau. A autonomia dá liberdade pra instituição desenvolver uma política de formação de recursos humanos, porque lhe permite colocar isso como prioridade de investimento.

As políticas de recursos humanos podem ser definidas pela própria universidade. A UNIOESTE não encontrou ainda um ponto de referência pra definir políticas de recursos humanos. Foram feitos esforços extraordinários, mas muitos sucumbiram porque não tiveram um ponto de convergência de interesses na definição dessas políticas. A UNIOESTE tem que buscar isso, não existe um modelo, embora possa se espelhar em práticas bem sucedidas de outras universidades. Ela é muito nova, por isso precisa caminhar muito. Tem que caminhar em cima dos erros e das virtudes que ela mesma exercita.

A autonomia interfere favoravelmente, permitindo que se estude uma política própria, utilizando-se dos recursos para treinamento e desenvolvimento de recursos humanos de acordo com as prioridades da instituição.

A qualificação não é só dos professores mas evidente que dos funcionários também. ... Os diretores, setores da UNIOESTE, através de ajustes de horários de trabalho, têm permitido que os interessados em se qualificar possam fazê-lo. ... A autonomia deve dar maiores condições, um amparo mais legal, pra que o corpo técnico-administrativo se qualifique. A qualificação docente é inerente à própria universidade. É exigência da LDB ter pelo menos 30% do seu corpo de professores com mestrado e doutorado. É uma condição *sine quo non* pra que a universidade continue garantindo que seus cursos sejam credenciados pelo MEC.

Sobre a remuneração dos servidores docentes e técnico-administrativos da Universidade, os informantes demonstraram, de um modo geral, certa insegurança ao abordar essa questão. Foram diversas as observações feitas a respeito. Uma pequena parte (35%) deles acham que a partir da autonomia o reajuste salarial deve ser feito pela própria Instituição, de acordo com a inflação. Uma outra parte entende que a UNIOESTE, juntamente com as demais universidades estaduais paranaenses, devem discutir a maneira de promover reajustes salariais compatíveis com o mercado. Alguns pensam que o salário dos servidores deve seguir o aumento praticado no Estado do Paraná, uma vez que, mesmo com autonomia, continuam sendo servidores estaduais. Apenas um informante acredita que o reajuste salarial deve acontecer de acordo com o repasse de recursos atrelados com a receita tributária. Se a receita tributária crescer o salário cresce na mesma proporção. Caso contrário, se a receita tributária decrescer, o salário não sofre reajustes.

Os relatos a seguir refletem e complementam essas observações:

Os servidores públicos em todo o país tiveram, nos últimos anos, uma queda de remuneração ... não é só do Estado do Paraná. ... As universidades na medida em que tiverem autonomia terão que discutir conjuntamente.

O atual plano de carreira dos professores é bom, nos últimos anos ele suportou bem, mas hoje ele começa a se tornar defasado. ... O que a UNIOESTE precisa é melhorar o salário base dos funcionários que é extremamente baixo. Tem que haver um plano de cargos e salários para os funcionários compatível com o mercado. ... Tem que se pensar numa política, dentro da autonomia, de reajuste salarial, com base na questão macro da sociedade, afinal nós não somos uma ilha isolada.

Deve ser mantida a data base. ... Por isso tem que ter um plano de carreira isonômico para todas as IES paranaenses. ... Para que possam, uma vez por ano, discutir com o governo estadual quais serão as condições de trabalho dos servidores durante aquele ano, bem como o reajuste salarial. Ainda somos funcionários públicos, o governo estadual é o nosso patrão.

Se o governo continuar essa política de assinar termos de gestão administrativa, a questão salarial fica atrelada ao Estado porque continuamos funcionários públicos, logo isso deve ser discutido a nível de funcionalismo público estadual, pois somos uma autarquia do Estado. .... Como dar plena autonomia pra uma autarquia pública pra ela fixar seus níveis de salário. ... Políticas salariais mais condizentes e atrativas para os servidores devem recompor as perdas salariais e dar incentivos pra que eles desempenhem suas funções de forma mais eficiente.

Deve-se criar junto aos reitores das IES do Paraná um conselho para estabelecer as políticas dos reajustes. ... Esse conselho deve tratar das questões do reajuste, independente dos reajustes que o governo estabelecer para os servidores de outras categorias ou quadros. ... Não transformar isso numa camisa de força, igual, padrão, para todas as IES, mas para que não hajam grandes diferenças salariais para as mesmas categorias de trabalhadores.

Tem que ser dentro de uma lógica ponderada de uma vida digna para as pessoas. Por isso que eu não penso só na UNIOESTE. Eu gostaria de debater isso junto com outras políticas, da saúde, da habitação e assim por diante. Nós temos que ter uma vida digna pra que possamos viver em plenitude porque a vida de escravidão é complicada, é desumana, é anti qualquer direito humano já conquistado.

### 5.3.3 Questão de Pesquisa 3: fatores facilitadores e dificultadores na implantação do exercício da autonomia na UNIOESTE

Na percepção dos investigados, existe uma série de fatores internos e externos que podem dificultar a implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE. Dentre os fatores internos mais citados encontram-se:

- 1) a dificuldade de entendimento, por parte da comunidade acadêmica, do significado e das potencialidades da autonomia universitária, pois a responsabilidade pela autonomia é de todos e por isso é preciso ter coragem para assumir e não correr ao governo do Estado na primeira dificuldade;
- 2) a UNIOESTE não reconheceu ainda sua identidade, pois não tem clareza dos seus objetivos e finalidades, não sabe exatamente o que quer ser, ela se modifica em função de interesses políticos, ou seja, falta-lhe planejamento institucional;
- 3) o dinamismo, a vitalidade, o momento histórico de crescimento da Universidade é uma das dificuldades para a implementação da autonomia devido às constantes mudanças e transformações por que passa a Instituição.

Dentre os fatores externos dificultadores mais citados estão:

- 1) o valor baixo dos recursos financeiros repassados pelo governo do Estado à Instituição;
- 2) a legislação do serviço público de um modo geral que trata as universidades da mesma forma que trata os outros órgãos e instituições do governo;
- 3) o Estado do Paraná, por questões políticas, não quer abrir mão do controle sobre as instituições universitárias, quer sempre mantê-las sob sua tutela.

Outros fatores internos dificultadores da autonomia na UNIOESTE lembrados foram: falta experiência de vida universitária por parte dos seus servidores, pois ainda são muito jovens; falta vivência histórica e experiência enquanto universidade, pois ainda há a mentalidade de faculdade; falta de uma atitude mais corajosa diante do governo do Estado para não fazer o jogo de interesses do governo; falta desenvolver uma cultura pela autonomia; falta de reconhecimento dos limites do Estado; falta capacitação e gerência administrativa; falta de um debate mais amplo com a comunidade interna sobre a autonomia e sobre a própria Universidade para superar diferenças e corrigir distorções entre os campi, evitando disputas microrregionais bairristas; falta vontade política da própria UNIOESTE em instituir a autonomia devido, principalmente, aos valores baixos dos recursos que lhe são destinados, em relação às universidades estaduais paranaenses mais consolidadas; falta de um plano de carreira para os servidores técnico-administrativos.

Outros fatores externos dificultadores da autonomia na UNIOESTE identificados foram: a sociedade regional é bastante jovem, em formação, por isso não sabe muito bem o que quer; o Paraná também é um Estado em formação e precisa amadurecer, principalmente, no que se refere à Ciência e Tecnologia; o papel das universidades na Ciência e Tecnologia não é bem compreendido em nível estadual; há grande discrepância entre as universidades em termos de valores financeiros e em termos de políticas; falta de políticas públicas adequadas que tenham uma consonância com a autonomia, que não cerceiem a vida das universidades e que permitam que elas cresçam sem uma interferência externa; os limites impostos pelo governo paranaense.

Com relação aos fatores que podem contribuir para a implantação do exercício pleno da autonomia universitária na UNIOESTE, os informantes também identificaram fatores

internos e externos que podem abrir espaços para a autonomia. Dois foram os fatores internos mais lembrados e que já existem na Instituição:

- 1) o crescimento rápido na formação e qualificação do seu corpo docente;
- 2) a jovialidade da UNIOESTE faz com que ela não tenha determinados vícios que universidades mais consolidadas possuem.

Além desses, foram citados ainda os seguintes fatores internos facilitadores: a experiência dos servidores técnico-administrativos; a história de mobilização e conquistas; a estrutura multicampi; o início de um processo de descentralização interna; a gestão colegiada; o dinamismo da Instituição; o contexto regional típico onde está inserida; o resultado da avaliação do MEC.

No entanto, uma parte dos depoentes entendem que há alguns fatores de ordem interna e externa que devem ser desenvolvidos para que a autonomia da UNIOESTE se concretize. Quanto aos internos: entender melhor o processo para não resistir desnecessariamente; discutir a autonomia com mais liberdade, constância e transparência; realizar o planejamento institucional; criar uma cultura institucional para o exercício da autonomia; assumir com mais responsabilidade a discussão das prioridades institucionais e deixar de lado os interesses individuais; criar pensamento institucional e mentalidade coletiva; definir projetos específicos de desenvolvimento da Universidade; fazer um “Raio X” completo da Universidade. Quanto aos externos: fazer um estudo profundo das leis para criar leis específicas que abram exceções para as universidades; unir as instituições universitárias estaduais para pressionar e mostrar ao governo do Estado a necessidade da autonomia e que têm competência para se autogerenciarem; obter mais recursos financeiros do governo do Paraná; avançar no diálogo com o Estado por intermédio do seu aparelho, nas secretarias, que são pontos estratégicos da organização do governo e também com os representantes na Assembléia Legislativa.

#### 5.3.4 Questão de Pesquisa 4: processo de transição para o regime autônomo

No entendimento da maioria dos entrevistados (10) a UNIOESTE está preparada para assumir e exercer a autonomia, especialmente porque tem um quadro de professores qualificados, relativamente jovens e com grande interesse no crescimento e no



desenvolvimento da Universidade, além de um corpo técnico-administrativo altamente competente e um corpo discente que acredita na UNIOESTE. Apesar disso, todos têm consciência de que ela terá que enfrentar e superar uma série de problemas que deverão surgir no decorrer do processo.

Os depoimentos abaixo ressaltam essa afirmação:

A UNIOESTE tem condições de exercer essa autonomia na sua plenitude e de crescer muito.

Acho que está, pelo quadro de funcionários e professores que a Instituição tem. Os concursos da UNIOESTE nos últimos tempos trouxe professores bastante qualificados. ... Os cursos novos criados está trazendo uma gama de alunos com bastante interesse na Universidade progredir. Hoje a UNIOESTE está preparada pra autonomia tranqüilamente.

Está preparada pra assumir a autonomia com certeza. Isso não significa que não vá enfrentar problemas. A UNIOESTE precisa desenvolver uma cultura de autonomia. ... Tem que criar e aprimorar mecanismos pra exercitar a autonomia. ... Só se aprende a fazer as coisas fazendo. Como é que se pode preparar pra ser autônomo quando nunca se viveu uma situação de autonomia? É necessário começar exercer a autonomia e, na medida em que vai exercitando, vai resolvendo os problemas que aparecem no processo de exercício da autonomia.

Apesar da UNIOESTE ser nova ela está preparada pra exercer a autonomia. ... Tem dificuldades, mas tem condição total de superá-las, tanto é que na avaliação do MEC foi a 2ª melhor universidade do Paraná. Com todas as dificuldades que tem, com muito menos do que muitas outras instituições, em termos de qualidade nos padrões que o MEC tem feito a avaliação é a 8ª do Brasil. Isso é maturidade, é fazer muito com pouco.

A UNIOESTE está preparada porque tem uma história, propósitos bem definidos no sentido de que quer ser uma universidade regional. Tem a sociedade exigindo seu crescimento de vagas e valorizando a universidade. Tem um quadro de servidores estabelecidos e em crescimento qualitativo. Embora o processo gere novas questões e debates.

A UNIOESTE mais que qualquer universidade está preparada porque ela sempre nasceu do debate. ... Nasceu do esforço de 4 cidades, 4 fundações, e de todo o pessoal que trabalhou. ... A própria montagem da UNIOESTE foi um processo de conciliação e discussão de interesse de todas essas comunidades. ... A autonomia plena só vai se dar a partir do momento que a Universidade tenha respaldo da comunidade e tenha influência, não só político partidária. ... Mas, a UNIOESTE, embora falha na sua extensão, ainda tem uma grande inserção social.

No entanto, uma parte dos informantes (6) pensam que a Universidade ainda não está totalmente preparada para a autonomia. Isso não significa que ela tenha que abrir mão de sua autonomia, pelo contrário, tem que exercitá-la, pois, autonomia requer aprendizado permanente. Por isso, acreditam que está sendo muito importante para a UNIOESTE a experiência do Termo de Autonomia. Ele está dando a oportunidade de ela ir se adaptando e se acostumando com a idéia de autonomia.

Os relatos a seguir ilustram essas observações:

Nenhuma instituição está pronta e preparada para ser autônoma, a autonomia é um aprendizado constante. ... A UNIOESTE tem que exercitar a autonomia para poder chegar mais perto dela.

Ninguém está preparado. ... Tem que aprender a administrar, não há uma fórmula mágica. ... A autonomia é um mundo, todo dia vai ter um desafio. ... Não existe curso pra se preparar pra autonomia. ... Ninguém tem preparo, por mais que tenha estudado sobre isso, na hora que começa a articular vai enfrentar um monte de obstáculo. A UNIOESTE quer ir em frente. Tem muita gente estudando pra administrar isso. Vai depender da capacidade dessas pessoas. ... Tem que ir buscando os caminhos, adequando, avaliando e reavaliando.

Nunca se está totalmente preparado pra novidade, mas deve-se começar em algum ponto. ... A UNIOESTE, como as demais IES, se quiser ser universidade deve exercer e lutar pela sua autonomia. Se não estivesse preparada devia abdicar do nome de universidade. Ela tem que exercer a autonomia mais plenamente possível pois, se assumir que não está preparada, tem que abrir mão do conceito de universidade. ... Os recursos humanos da UNIOESTE têm condições de exercer a autonomia. Vão cometer erros, mas vão acertar e aprender muito.

A UNIOESTE não está preparada. ... Teve a dificuldade até agora de abrir a discussão, imagine exercitar. Isso não significa que tenha que estar a mercê do que está aí. O que acho é que temos que caminhar de forma mais veloz ao que queremos. Se não temos hoje, daqui uns anos teremos. Isso não significa também que temos que estar atrelados da forma que estamos ao Estado; até porque uma autonomia plena não se exercitará nunca.

Pode-se dizer que, apesar das diferentes percepções dos entrevistados, todos eles têm uma enorme “paixão” pela Instituição, ou seja, eles realmente acreditam no potencial da UNIOESTE e estão empenhados para que ela cresça e se desenvolva.

Os dados revelam ainda que, na percepção de muitos informantes, o Termo de Autonomia deu início ao processo de transição para o regime autônomo na UNIOESTE. A discussão da nova estrutura, que se desenvolveu concomitantemente ao Termo de Autonomia, assim como a aprovação e regulamentação do novo estatuto da Universidade, também impulsionaram o processo. Todos os debates e as polêmicas em torno dessas questões contribuíram e continuam contribuindo para o amadurecimento do processo de autonomia.

Esse período de transição está acontecendo de forma gradativa, não lento, “porque nenhum processo dentro da UNIOESTE é lento, pelo contrário, sempre é muito rápido, rápido demais às vezes”. Mas de tal forma que as pessoas vão absorvendo, se adaptando e internalizando gradativamente o processo.

Como todo o processo de mudança, este também está sendo acompanhado de uma série de críticas e conflitos internos porque há formas de pensar diferentes entre os campi. “No entanto, é da natureza da inovação gerar conflitos, disputas, e é bom que se gere porque é na disputa, no conflito, que o debate vai alimentar o melhor caminho para o exercício da

autonomia. Sem isso a UNIOESTE não vai amadurecer para a autonomia. Ela só vai amadurecer para ser autônoma se tiver o seu espaço interno de manifestação também autônomo”.

Portanto, não vai ser fácil nem tranquilo, pois todo período de transição, de adaptação, sempre é complicado, “até porque nem todo mundo sabe se conduzir num espaço de liberdade”. A Universidade terá que aprender a decidir, correr o risco, enfrentar dificuldades, solucionar problemas e aprender com os erros. Mas, a UNIOESTE tem todas as condições de enfrentar esse desafio e definir a sua autonomia.

Relatos como os que seguem podem ilustrar e complementar essas afirmações:

A transição já está acontecendo ... porque as pessoas começam a querer entender o que é autonomia. Mas ela só vai se efetivar quando for operacionalizada. ... O processo é feito quando se começa a operacionalizar, a gerar os resultados, é a prova prática. ... Toda essa discussão, esse amadurecimento, essas polêmicas, esses prós e contra, faz parte do processo. É sadio porque vai eliminando as arestas. Tudo isso faz parte desse momento de transição. ... Estamos procurando os caminhos, não sabemos quais são, mas uma hora vamos achá-los.

O próprio Termo de Autonomia pode e muito contribuir pra isso, mas não só, tem que haver uma série de regulamentações dos aspectos administrativos pra poder dizer que hoje realmente tem uma autonomia. Essas regulamentações podem ir devagar até chegar a um ponto ideal de autonomia. ... Leva-se anos pra poder realmente ter uma autonomia plena.

Da maneira que está vindo tá bem feita. Esses contratos de gestão financeira vão sendo assinados por 2 ou 3 anos, vão amadurecendo, vão incorporando cláusulas, no final chega no Termo de Autonomia com pouca coisa. E vai dando tempo para o governo e a Universidade se prepararem.

Em síntese, é uma fase de adaptação, exercício e avanço que está estabelecendo a qualificação da Universidade para a autonomia. “Autonomia é um processo, e a transição é traumática porque exige que as pessoas assumam posições, isso implica correr riscos e, até então, a UNIOESTE sempre teve essa relação com o Estado, sempre discutiu as coisas com o Estado”. Mas o próprio processo e o tempo vão criar mecanismos e ajustes que farão com que as dificuldades desapareçam naturalmente.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Considerando os objetivos e os resultados da pesquisa, pretende-se neste capítulo apresentar as principais conclusões deste estudo, bem como algumas recomendações à Instituição pesquisada.

Este estudo teve como objetivo analisar o processo de transição para a autonomia da UNIOESTE, segundo a percepção dos seus professores e dirigentes. Para tanto, procurou-se conhecer os principais aspectos conceituais que sustentam a autonomia universitária, bem como analisar os reflexos imediatos do processo de autonomia da UNIOESTE, tanto na gestão administrativa como no âmbito do ensino, pesquisa e extensão. Procurou-se ainda identificar os fatores dificultadores e facilitadores do exercício da autonomia na UNIOESTE. Os dados foram coletados por meio de informantes-chave do processo de autonomia instaurado através de entrevistas semi-estruturadas, distribuídas em três temas principais: (1) concepção, legislação e gestão da autonomia universitária; (2) projetos e experiências de autonomia universitária; (3) processo de autonomia universitária na UNIOESTE.

Com relação às concepções de autonomia universitária, pôde-se concluir que não há unanimidade entre os professores e dirigentes, tendo em vista às diferentes formações, ideologias, posturas políticas e, sobretudo, à experiência de cada um, adquirida no decurso do processo de autonomia na UNIOESTE. Assim, o significado de autonomia na Instituição está de acordo com as diferentes definições encontradas na literatura que envolvem a questão da liberdade de gestão administrativa e pedagógica sem interferências externas, não implicando, contudo, em soberania, pois está subordinada a determinadas leis e critérios. Concluiu-se também que há uma crença geral indicando que a autonomia é fundamental para a sobrevivência e desenvolvimento das universidades públicas no atual contexto do ensino superior brasileiro, uma vez que, esta liberdade agiliza e flexibiliza as instituições, tornando-as mais eficientes, eficazes e produtivas.

Quanto aos aspectos legais da autonomia universitária, em especial no que se refere ao Artigo 207 da Constituição Federal e aos Artigos 53 e 54 da LDB, verificou-se que os

professores e dirigentes da UNIOESTE conhecem o teor dessa legislação, embora, no primeiro caso, se dividem quanto à auto-aplicabilidade do referido Artigo devido à falta de clareza da questão. No que se refere aos Artigos da LDB sobre autonomia, as dúvidas permanecem quanto à medida em que esta lei possibilita o exercício da autonomia na universidade pública. Portanto, há necessidade de a Instituição promover e aprofundar discussões e estudos sobre as leis que tratam da autonomia.

Os resultados também revelaram que há um entendimento geral sobre o que significa para a UNIOESTE as autonomias didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Via de regra, esse entendimento coaduna-se com as diferentes propostas apresentadas no Brasil pela ANDES, ANDIFES, FASUBRA e MEC. Verificou-se que a autonomia didático-científica e, muito mais, a autonomia administrativa, na UNIOESTE, estão condicionadas à autonomia de gestão financeira, principalmente, porque a Instituição está com diversos cursos em fase de implantação que requerem investimentos altos em infra-estruturas administrativa e pedagógica. Portanto, a questão financeira é fundamental, sem a qual não existe autonomia, ou seja, se a Instituição não possuir recursos financeiros suficientes, conseqüentemente, não terá condições estruturais para, efetivamente, gozar das autonomias didático-científica e administrativa. Nesse sentido, pode-se recomendar a realização de estudos profundos sobre as reais necessidades atuais e futuras da Instituição e, a partir daí, negociar o Termo de Autonomia entre o governo estadual paranaense e a UNIOESTE.

Constatou-se que, embora a autonomia seja um princípio constitucional, assim como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, há um certo temor de que ela possa interferir nessas atividades-fim, correndo o risco, caso a Instituição privilegie uma área em detrimento das outras, de descaracterizar-se enquanto universidade.

Quanto aos aspectos de gestão, a pesquisa revelou que a autonomia promove mudanças substanciais nas áreas administrativa, orçamentária, financeira e de recursos humanos, exigindo mais responsabilidade dos dirigentes e envolvimento da comunidade universitária, proporcionando maior amadurecimento institucional. Esse aspecto é corroborado pela experiência de autonomia das universidades estaduais paulistas, onde verificou-se que as maiores mudanças, em função da autonomia, referem-se às gestões administrativa, financeira, orçamentária e de recursos humanos.

Do exposto, percebe-se que a maioria dos professores e dirigentes da UNIOESTE têm conhecimentos sobre as questões que envolvem a autonomia, em geral. Eles demonstraram saber o que é a autonomia nas suas dimensões e quais as principais implicações dessa autonomia nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão da Instituição. Observa-se que esse conhecimento está focado na realidade vivenciada até o presente momento, por isso, o debate dessas questões deve ser realizado periodicamente no intuito de se descobrir outros limites e possibilidades da autonomia.

Sobre as propostas e as experiências de autonomia universitária brasileira, os resultados evidenciaram que os professores e dirigentes têm conhecimentos apenas superficiais. Por essa razão, recomenda-se aos envolvidos no processo de autonomia maior preocupação em conhecer e discutir as principais experiências já realizadas na área como exemplificação para o caso da UNIOESTE.

Quanto às propostas de autonomia universitária em discussão no Brasil, isto é, ANDES, ANDIFES, FASUBRA e MEC, muito embora não houvesse suficiente informação a respeito, opiniões e posições sobre alguns pontos polêmicos (financiamento, carreira do pessoal, inativos e pensionistas, avaliação institucional) foram colocados. Sobre o financiamento, há concordância geral de que a universidade pública, com ou sem autonomia, deve ser integralmente financiada pelos governos federal, estadual ou municipal, conforme o caso. Essa posição é defendida pelas propostas da ANDES, ANDIFES e FASUBRA. Porém, pôde-se também observar que a maioria concorda que a UNIOESTE deve buscar fontes alternativas de recursos, excetuando cobrança de mensalidades dos alunos da graduação, porque isso, aos poucos, poderia abrir espaço à privatização do ensino superior. Nesse sentido, recomenda-se que a Instituição amplie e fortifique as parcerias e convênios com instituições públicas e privadas, e busque recursos junto aos órgãos públicos e privados que financiam atividades de pesquisa. Além disso, ela pode intensificar a prestação de serviços, desde que hajam regras claras e bem definidas, estabelecendo critérios prevendo essa parceria. Dessa forma, concluiu-se que é fundamental que os campi, os centros e os cursos tenham também autonomia, por meio da descentralização das atividades.

Sobre a carreira do pessoal, existe uma concordância entre os professores e dirigentes de que a UNIOESTE, em sendo autônoma, pode e deve elaborar o seu próprio plano de cargos e salários e implementar sua política de recursos humanos. Um dos argumentos é que isso gerará uma competitividade salutar entre as IES com relação aos recursos humanos, que

colocará em evidência a eficiência administrativa das instituições. Outro argumento defende que a isonomia inibe o crescimento e o desenvolvimento das IES porque não permite que elas se diferenciem. Observa-se que a edição de planos de carreira por instituição está prevista na proposta do MEC em contraposição às demais propostas. Pôde-se concluir, portanto, que a UNIOESTE não receia pôr à prova a sua eficiência e eficácia administrativa, mediante a adoção de plano próprio de cargos e salários e, portanto, sugere-se uma avaliação cautelosa das implicações dessas medidas, pois, a experiência das instituições paulistas nessa área indicam essa cautela. Sugere-se assim que, em nível das IES paranaenses, se discuta melhor essa questão, talvez com base em planos com parâmetros mínimos, a partir dos quais cada IES, de acordo com as suas condições financeiras, pudesse ter flexibilidade para implantar incentivos aos seus servidores, como por exemplo, estabelecendo um salário base e gratificações.

Quanto ao pagamento dos inativos e pensionistas das universidades públicas brasileiras, os professores e dirigentes da UNIOESTE não souberam dizer, com certeza, o que poderia ser feito para minimizar esse problema. Porém, afirmaram que a universidade, com ou sem autonomia, não pode arcar com o ônus dos inativos e pensionistas, cabendo aos governos (federal, estadual ou municipal) encontrar alternativas para resolver esse problema. Esse é o entendimento que perpassa as propostas da ANDIFES e da FASUBRA. Essas colocações permitiram concluir que a UNIOESTE ainda não se preocupou com essa questão, que é considerada um dos maiores problemas da autonomia das universidades estaduais paulistas. Observa-se que, nessas instituições, o pagamento dos inativos e pensionistas está absorvendo grande parte dos recursos financeiros (cerca de 30% do orçamento). Nesse sentido, sugere-se à UNIOESTE que enfrente esse problema antes da implantação da autonomia definitiva, para assim definir claramente a quem caberá gerenciar o pagamento dos inativos e pensionistas e a forma como serão feitos os repasses financeiros para esse fim, sob pena de inviabilizar o crescimento e o gerenciamento futuro da Instituição.

Com relação à avaliação institucional, os professores e dirigentes da UNIOESTE acreditam que não há diferença entre avaliar uma universidade autônoma e uma não autônoma. Praticamente todos se manifestaram favoráveis no sentido de que cada universidade deve realizar sua auto-avaliação, bem como ser também avaliada pela comunidade externa e que a avaliação institucional deve incidir em todas as atividades meio e fim da universidade. Observa-se que essa é também a proposição da ANDES, ANDIFES e

FASUBRA. Enquanto isso, a avaliação do MEC, feita por meio do Provão, é vista de forma positiva, talvez devido aos resultados positivos que a UNIOESTE vem obtendo, como no ano de 1999, quando ficou em 8ª posição entre as universidades brasileiras. Essas evidências demonstram que a UNIOESTE não tem medo de ser avaliada e quer ser avaliada globalmente. Para tanto, é preciso que ela desenvolva os seus mecanismos e instrumentos e, efetivamente, promova as suas avaliações, até mesmo para comparar os seus resultados com os resultados das avaliações feitas por outros organismos.

Em síntese, sobre os pontos polêmicos referentes às propostas de autonomia em discussão no país, constatou-se que, apesar de os professores e dirigentes da UNIOESTE apresentarem suas opiniões e posições a respeito, eles não souberam dizer com objetividade de que forma deveria ser o financiamento da universidade, como poderia ser minimizado o problema dos inativos e pensionistas ou como deveriam ser realizadas as avaliações. Essas constatações levaram a concluir que a UNIOESTE deve, necessariamente, promover formas de divulgação e discussão entre a comunidade acadêmica, buscando alternativas para solucionar esses pontos polêmicos, pois, certamente, são problemas que ela terá que enfrentar no processo autônomo.

As universidades estaduais paranaenses em geral e, em particular, a UNIOESTE, devem analisar e discutir a autonomia a partir de outras experiências como a das universidades estaduais paulistas, embora precisem buscar o seu próprio modelo, devido às suas realidades, evitando incorrer nos mesmos erros. Recomenda-se que a UNIOESTE oportunize a discussão sobre o seu modelo de autonomia, podendo trazer pessoas de fora para falar sobre o modelo de suas comunidades, não apenas aos dirigentes, mas a toda comunidade acadêmica. Além disso, pessoas da UNIOESTE poderiam buscar informações a respeito em outras instituições e repassá-las internamente.

O processo de autonomia em implementação na UNIOESTE iniciou-se, efetivamente, a partir dos Termos de Autonomia instituídos pelo governo estadual às IES paranaenses. Sobre o Termo de Autonomia da UNIOESTE, constatou-se que todos os professores e dirigentes o conhecem e estão conscientes das suas implicações imediatas. Observa-se, contudo, que esse documento é apenas um termo de gestão financeira, a partir do qual o governo estadual assumiu a responsabilidade de repassar determinado montante de recursos financeiros às IES paranaenses. No caso da UNIOESTE, o valor foi de R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais) em 1999 e R\$ 28.050.000 (vinte e oito milhões e cinqüenta mil



reais) em 2000. Em 1999 o valor foi suficiente apenas para as despesas com pessoal e custeio, não permitindo investimentos, muito embora fosse previsto no Termo, mesmo assim foi positivo. Essa conclusão teve como base o fato de que, dentro do montante de recursos disponíveis, a UNIOESTE conseguiu fazer o planejamento das suas despesas e teve maior liberdade para gerenciar esses recursos internamente. O Termo de Autonomia ampliou um pouco o exercício da autonomia na UNIOESTE sem, contudo, exercê-la plenamente com base no que foi estabelecido no documento e conforme prevê o Artigo 207 da Constituição Federal, o Artigo 180 da Constituição Estadual, a LDB e o estatuto da Universidade.

Com relação à política de recursos humanos da UNIOESTE, verificou-se que o processo de autonomia, a exemplo do que aconteceu nas universidades estaduais paulistas, está interferindo nessa questão. Contudo, não foi possível identificar em que medida isso está ocorrendo. Há a possibilidade de a Universidade desenvolver políticas próprias para contratação e qualificação do seu quadro de pessoal, tanto docente quanto técnico-administrativo. Todavia, no que se refere à remuneração desses servidores, nesse momento, a UNIOESTE ainda não está preparada para assumir a responsabilidade do reajuste, tendo em vista o valor dos seus recursos financeiros.

Outro aspecto da política de recursos humanos, refere-se ao plano de carreira dos servidores técnico-administrativos. Os docentes já possuem um plano de carreira que tem possibilitado e incentivado a sua qualificação. Os servidores técnico-administrativos ainda não possuem esse tipo de incentivo, que é fundamental para que possam se qualificar e, conseqüentemente, desempenhar melhor suas funções. Principalmente porque existe um grande número desses profissionais em níveis gerenciais na Universidade, níveis esses fundamentais no processo de autonomia. Por isso, sugere-se que a UNIOESTE dê especial atenção à questão, implementando um plano de carreira em conformidade com as suas necessidades de desenvolvimento institucional.

Foram identificados inúmeros fatores de ordem interna e externa que dificultam ou facilitam a implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE. Os fatores internos dificultadores relacionam-se à dificuldade de um melhor entendimento do significado e das potencialidades da autonomia universitária, bem como às constantes mudanças e transformações que a Instituição tem sofrido em espaço de tempo relativamente curto. Quanto aos fatores externos dificultadores pode-se destacar o baixo valor dos recursos financeiros

repassados pelo governo do Paraná, a legislação do serviço público em geral e as questões de ordem política do governo, que não quer abrir mão do controle das IES paranaenses.

Quanto aos fatores internos facilitadores do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE, identificaram-se dois fatores principais. Em primeiro lugar, o rápido crescimento da qualificação e formação do corpo docente da Instituição e, em segundo lugar, o fato de a UNIOESTE ser uma instituição jovem, que não tem determinados vícios que universidades mais consolidadas têm. Contudo, há outros fatores internos e externos que a UNIOESTE pode e deve desenvolver para exercitar plenamente a sua autonomia. Dentre os internos, pode-se citar a realização do planejamento institucional, definindo programas e projetos específicos de desenvolvimento e crescimento da IES, bem como a criação de uma cultura institucional para o exercício da autonomia e a discussão das prioridades institucionais, deixando de lado interesses individuais. Quanto aos externos, sugere-se que as IES paranaenses se unam para pressionar e mostrar ao governo do Estado a necessidade da autonomia e que elas têm competência para se autogerenciarem. Concluiu-se assim, que as perspectivas na UNIOESTE são positivas no sentido de que o processo autônomo se desenvolva naturalmente, possibilitando o exercício contínuo e permanente da autonomia na Instituição de tal forma que, paulatinamente, ela abra espaços e conquiste a sua autonomia plena.

Em relação ao processo de transição para o regime autônomo na UNIOESTE, constatou-se que a Instituição está preparada para assumir e exercer a autonomia. Os motivos que justificaram essa afirmação é o fato de ela ter um quadro docente qualificado e interessado no seu crescimento e desenvolvimento. Ela possui também um corpo técnico-administrativo altamente competente e um corpo discente que acredita no seu potencial. No entanto, é preciso que toda a comunidade universitária esteja ciente das dificuldades que a Instituição irá enfrentar e terá que superar ao longo do processo.

Concluiu-se também que o principal papel do Termo de Autonomia foi dar início ao processo de transição para o regime autônomo da UNIOESTE. Essa transição está se desenvolvendo gradativamente, mas não lentamente, de tal maneira que todos os membros da comunidade acadêmica estão tendo a possibilidade de absorver, internalizar e se adaptar ao processo. Espera-se que, com o tempo, criem-se mecanismos de ajustes dos problemas e dificuldades, comuns em quaisquer fases de inovação e mudança organizacional. Em síntese, o estudo permitiu concluir que a UNIOESTE está no caminho certo com relação a implantação da sua autonomia.

Algumas medidas, no entanto, podem ser tomadas pela Instituição. Sugere-se que a UNIOESTE primeiramente amplie as discussões sobre a autonomia universitária e busque formas de envolver toda a comunidade acadêmica no processo de autonomia, procurando alternativas para que todos saibam o que é autonomia e quais as suas implicações legais, administrativas e pedagógicas. A UNIOESTE deve encontrar meios para que toda a comunidade universitária se mantenha constantemente informada sobre as negociações da autonomia entre a Universidade e o Governo, permitindo a participação efetiva de todos. Observa-se que é fundamental que todos estejam conscientes da importância da autonomia para a Universidade e que, efetivamente, assumam a responsabilidade pela sua implantação e sejam partícipes do processo.

Por fim, sugere-se também que se incentive a realização de novos estudos sobre a autonomia das IES paranaenses, que possam contribuir e subsidiar a elaboração da proposta de autonomia prevista no Termo. É necessário que todas essas instituições, por intermédio das suas entidades representativas, entendam que elas devem estar efetivamente envolvidas nesse processo e não fiquem apenas aguardando a proposta do governo paranaense, para então iniciar as discussões. Assim sendo, espera-se que o processo de autonomia universitária na UNIOESTE possa contribuir para o avanço das discussões sobre o tema nas demais universidades públicas brasileiras, no sentido de possibilitar o crescimento qualitativo do ensino superior como ponto de suporte do desenvolvimento da sociedade em geral.

**BIBLIOGRAFIA**

- 1 ALVIM, Gustavo Jacques Dias. **Autonomia universitária e confessionalidade**. 2. ed. Piracicaba: Editora UNIMEPep, 1995.
- 2 AMARAL, Nelson Cardoso. A autonomia das IFES: desafios e polêmicas. **Caminhos**, Belo Horizonte, n. 18, p. 43-59, dez. 1999.
- 3 AMARAL, Vera Lucia de Barros e CRUZ, Helio Nogueira. **A autonomia universitária – a experiência da universidade de São Paulo**. [S.l.: s.n.: s.d.]. (mimeo).
- 4 AMORIM, A. **Avaliação institucional da universidade**. São Paulo: Cortez, 1992.
- 5 ANDES. Proposta da ANDES-SN para a universidade brasileira. **Cadernos ANDES**, Brasília, n. 2, 1996.
- 6 ANDIFES. **Anteprojeto de lei orgânica das universidades**. São Paulo, 11 mar. 1999.
- 7 \_\_\_\_\_. **Autonomia universitária**. Florianópolis: ANDIFES, 1994.
- 8 \_\_\_\_\_. **Lei orgânica da autonomia: proposta de um anteprojeto de lei**. **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 71-83, nov. 1996.
- 9 \_\_\_\_\_. **Lei orgânica das universidades – proposta de um anteprojeto de lei**. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 37, n. 18, p. 205-249, 2º sem. 1996.
- 10 \_\_\_\_\_. **Pela autonomia universitária: proposta da ANDIFES à comunidade universitária**. Canela: ANDIFES, 1995.
- 11 ARAÚJO, Aldy Mello et al. **Autonomia universitária: posicionamento do CRUB**. **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 87-90, nov. 1996.
- 12 ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de e BORGES, Djalma Freire. **Autonomia universitária: implicações gerenciais para as instituições federais de ensino superior**. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n. 4, p. 7-22, jul./ago. 1999.
- 13 ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ. **Autonomia universitária: esboços iniciais com vistas à formulação de um projeto de lei**. Maringá: ADUEM, 1999.

- 14 AUTONOMIA universitária: a universidade pública em tempos de transição social. Florianópolis: APUFSC-SSind, 1999.
- 15 BELTRÃO, Cláudia. Alma mater – a autonomia na origem da universidade. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, n. 12, p. 27-28, fev. 1997.
- 16 BOTOMÉ, Sílvio Paulo. Autonomia universitária: cooptação ou emancipação institucional? **Universidade e Sociedade**. São Paulo, n. 3, p. 16-25, jun. 1992.
- 17 BRAGA, Ronald e TRAMONTIN. Quem tem medo da autonomia? **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 39-43, nov. 1996.
- 18 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- 19 \_\_\_\_\_. 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], ano CXXXIV, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1.
- 20 BRITTO, Luiz Navarro de. Políticas de ensino superior – autonomia universitária. In: **Autonomía universitária: tensiones y esperanza**. Washington: OEA, p. 11-20, 1986 (Série Universidad, n. 1).
- 21 BRUNET, Jesus Renato G. Avaliação institucional das universidades e autonomia universitária. In: COSTA, Maria José Jackson (org.). **Avaliação institucional: desafio da universidade diante de um novo século**. Belém: UFPA, 1997. p. 79-98.
- 22 CAMPOS, Lilian Mary H. de Sá. Autonomia x burocracia, um problema da universidade do Brasil. In: TUBINO, Manoel José Gomes (org.). **A universidade ontem e hoje**. São Paulo: IBRASA, 1984. p. 150-159.
- 23 CASTRO, Magali. Gestão de universidades do terceiro milênio: alguns desafios e perspectivas. **Educação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 17, p. 463-476, out./dez. 1997.
- 24 CASTRO, Maria Helena de Magalhães. Uma revolução silenciosa: USP e UNICAMP em ritmo de autonomia (1989-1995). **Educação Brasileira**, Brasília, v. 18, n. 37, p. 47-87, 2º sem. 1996.
- 25 CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998.
- 26 CATANI, Afrânio Mendes e GUTIERREZ, Gustavo Luís. Politização e transparência na gestão das universidades públicas do estado de São Paulo (Brasil). In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 117-136.
- 27 CHAUI, Marilena. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, 05 maio 1999.

- 28 COELHO, Maria Francisca Pinheiro. As polêmicas visões da autonomia universitária. **Avaliação**, Campinas, v.3, n. 3, p. 26-34, set. 1998.
- 29 CRUB. Posicionamento do CRUB sobre autonomia universitária. **Educação Brasileira**, Brasília, v.37, n. 18, p. 251-259, 2º sem. 1996.
- 30 CUNHA, Luiz Antônio. **Qual universidade?** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 31).
- 31 CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação superior na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 75-81.
- 32 DEMO, Pedro. **A nova LDB: ranços e avanços**. 7. ed. São Paulo: Papyrus, 1997.
- 33 DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação requer autonomia e responsabilidade**. 1999. Endereço eletrônico [www.unicamp.br/imprensa](http://www.unicamp.br/imprensa).
- 34 \_\_\_\_\_. Concepções de universidade e de avaliação institucional. **Avaliação**, v. 4, n. 2, p. 29-40, jun. 1999.
- 35 DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia em questão. **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 53-54, nov. 1996.
- 36 \_\_\_\_\_. Os desafios da autonomia universitária. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 33, p. 27-40, ago. 1989.
- 37 \_\_\_\_\_. A autonomia universitária. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 23, n. 11, p. 51-65, 2º sem. 1989.
- 38 EDUCAÇÃO BRASILEIRA. Brasília, v. 29, n. 14, 2º sem. 1992.
- 39 ESBER, Eugênio. Problemas de 3º grau. **Amanhã**, mar. 1999. Universidade Pública, p. 36-45.
- 40 ESTUDOS E DEBATES. Brasília: CRUB, n. 3, 1987.
- 41 ESTUDOS. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, n. 16, nov. 1996.
- 42 FALCÃO, Daniela. Proposta de autonomia gera divergências. **Folha de São Paulo**, 20 abr. 1999.
- 43 FASUBRA. Por uma universidade cidadã. **Revista da FASUBRA**, n. 1, maio 1999.

- 44 FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Autonomia e governo da universidade. **Educação Brasileira**, v. 22, n. 11, p. 71-80, 1º sem. 1989.
- 45 \_\_\_\_\_. Autonomia universitária: desafios histórico-políticos. **Universidade e Sociedade**, n. 12, p. 9-12, fev. 1997.
- 46 \_\_\_\_\_. Autonomia universitária: necessidades e desafios. **Cadernos Cedes**, São Paulo, n. 22, p. 7-16, 1988.
- 47 \_\_\_\_\_. A dimensão histórico-política da nova lei de diretrizes e bases da educação superior. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 55-73.
- 48 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- 49 FERREIRA, Maria Cecília. Autonomia: a UNIOESTE re(discute) o seu papel e o seu futuro. **Multicampi UNIOESTE**, Cascavel, jul./ago. 1999.
- 50 FERREIRA, Nilda Teves. Algumas reflexões sobre o estado e a autonomia universitária. In: TUBINO, Manoel José Gomes (org.). **A universidade ontem e hoje**. São Paulo: IBRASA, 1984. p. 160-169.
- 51 FRANCO, Édson. Gestão e autonomia universitárias. **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 11-18, nov. 1996.
- 52 FRANCO, Maria Ciavatta e FRIGOTTO, Gaudêncio. “Provão” – formalismo autoritário e antiautonomia universitária. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, n. 12, p. 24-26, fev. 1997.
- 53 GIANOTTI, José Arthur. **A universidade em ritmo de barbárie**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- 54 GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- 55 GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 67-79.
- 56 HAMEL, Gary e PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- 57 INFORMANDES. **Autonomia**. Brasília: ANDES-SN, 1999.

- 58 INSTITUIÇÕES de ensino superior ganham autonomia no Paraná. **O Estado de São Paulo**, 24 mar. 1999.
- 59 JACOB, Elias Antônio. Autonomia universitária. **Educação Brasileira**, v.22, n. 11, p. 87-91, 1º sem. 1989.
- 60 JORNAL DA ANDIFES. Brasília: ANDIFES, n. 13, jun./jul. 1999.
- 61 KARLING, Argemiro Aluísio. **Autonomia: condição para uma gestão democrática**. Maringá: EDUEM, 1997.
- 62 LEITE, Rogério César de Cerqueira. Autonomia da universidade e governo das instituições de ensino superior. **Educação Brasileira**, v. 22, n. 11, p.81-86, 1º sem. 1989.
- 63 LIMA NETO, Newton. Autonomia coletiva. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, n. 1, p. 12-13, fev. 1991.
- 64 LODI, Lúcia Helena e LIMA NETO, Newton. Autonomia universitária e mudanças na educação superior pública. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 49-54.
- 65 LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- 66 MAAR, Wolfgang Leo. Autonomia universitária: uma questão de prática democrática. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 7, n. 22, p. 21-27, set./dez. 1985.
- 67 MACAMBIRA, Dalton Melo. Autonomia universitária. **Caminhos**, Belo Horizonte, n. 18, p. 61-65, dez. 1999.
- 68 MACEDO, Arthur Roquete de. Autonomia universitária: por quê, como e para quê. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, n. 11, p. 44-47, jun. 1996.
- 69 MALDONADO, Carlos. Autonomia universitária: uma questão de referencial. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, n. 11, p. 31-43, jun. 1996.
- 70 MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, n. 15, p. 51-59, fev. 1998.
- 71 MANIFESTO O. n. 1, 30 mar. 1999.
- 72 MARTINS, Antonio Colaço. Qualidade: requisito para o exercício da autonomia na universidade. **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 19-27, nov. 1996.
- 73 MEC. Confirma o projeto do MEC na íntegra. **Informativo SINTUFSC**, Florianópolis, 5 ago. 1999.



- 74 MEDEIROS, Gilberto Mucilo de. Universidade brasileira: a busca de uma autonomia. **Educação**, Porto Alegre, v. 16, n. 25, p. 35-50, 1993.
- 75 MELO, Pedro Antônio de. **Autonomia universitária: reflexos nas universidades estaduais paulistas**. Florianópolis, 1998. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal e Santa Catarina.
- 76 MENDES, Dumerval Trigueiro. O governo da universidade. **Documenta**, n. 27, p. 20-44, dez. 1966.
- 77 MICCOLI, Laura. Reflexões sobre a autonomia universitária na UFMG e a participação da comunidade. **Caminhos**, n. 18, p. 67-75, dez. 1999/
- 78 MINAYO, Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- 79 MORAES, Flávio Fava de. Só autonomia garante o progresso da ciência. **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 49-51, nov. 1996.
- 80 NEVES, Abílio Afonso Baeta. Autonomia e reforma do ensino superior no Brasil. **Educação Brasileira**, Brasília, v.33, n. 16, p. 79-91, 2º sem. 1994.
- 81 OLIVEIRA, João Batista Araujo e. Ensino superior e o desafio da globalização. **Estudos**, Brasília, n. 16, p. 29-37, nov. 1996.
- 82 OLIVEIRA, José Alves de e OLIVEIRA, Abdias Bispo de. A crise das universidades brasileiras: a autonomia didático-científica. **Educação Brasileira**, Brasília, n.4, p. 197-214, 1980.
- 83 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior**. Paris: UNESCO, 1995.
- 84 QUEIROZ, Antônio Diomário de. **Audiência pública na câmara federal sobre projeto de emenda constitucional nº 233-A/95, em janeiro de 1996**. Brasília: ANDIFES, 1996.
- 85 \_\_\_\_\_. **A autonomia constitucional das universidades**. [S.l.: s.n.: s.d.]. (mimeo).
- 86 RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora da USP, 1994.
- 87 REIS, Adolfo Egídio. **Fatores que interferem no exercício da autonomia das universidades federais brasileiras: o caso da Universidade Federal de Viçosa**. Florianópolis, 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal e Santa Catarina.

- 88 RIBEIRO, Sérgio Costa. Universidade pública: autonomia, soberania e outros bichos. In: DURHAM, Eunice R. (org.). **Avaliação do ensino superior**. São Paulo: Editora da USP, 1992.
- 89 RISTOFF, Dilvo I. Autonomia sem medo. In: **Universidade em foco: reflexões sobre a educação superior**. Florianópolis: Insular, 1999. p.151-2.
- 90 \_\_\_\_\_. Autonomia: cinco princípios inarredáveis. In: **Universidade em foco: reflexões sobre a educação superior**. Florianópolis: Insular, 1999. p.147-9.
- 91 RODRIGUES, Neidson. Autonomia x universidade: uma questão política. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v.4, n. 11, p. 5-24, jan. 1982.
- 92 ROMANO, Roberto. Autonomia universitária e privatização branca dos campi públicos. **Caminhos**, Belo Horizonte, n. 14, p. 6-13, jun. 1997.
- 93 ROMANO, Santi. Princípios de direito constitucional geral. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, 1977.
- 94 SALOMON, Délcio Vieira. Autonomia: concessão ou reconhecimento? **Caminhos**, Belo Horizonte, n. 18, p. 29-41, dez. 1999.
- 95 SCHWARTZMAN, Jacques. A construção do projeto de centros universitários: há lugar para a autonomia e para a pesquisa. **Estudos**, Brasília, n. 20, 1999.
- 96 SEMINÁRIO DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: REFLEXÕES E PROPOSTAS (1994: Brasília). **Anais**. Brasília: Editora UnB, 1994.
- 97 SGUISSARDI, Valdemar. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 29-48.
- 98 SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo e. Universidade e autonomia. **Estudos**, Brasília, n. 6, p. 47-48, nov. 1996.
- 99 SOUZA, Artemio R. de. As propostas de autonomia. **Jornal Universitário**, Florianópolis, 30 jun. 1999.
- 100 SUCUPIRA, Newton. Amplitude e limites da autonomia (Parecer nº 76/CFE). In: MARTINS, Geraldo Moisés e NICOLATO, Maria Auxiliadora (orgs.). **Autonomia da universidade brasileira: vicissitudes e perspectivas**. **Estudos e Debates**, Brasília, n. 3, p. 65-72, 1987.
- 101 TRINDADE, Hélió. A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual. In: TRINDADE, Hélió (org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDDES, 1999. p. 171-176.

- 102 TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- 103 UNIOESTE. **Boletim de dados**. Cascavel: Edunioeste, 1999b.
- 104 \_\_\_\_\_. **Convênios e fontes de financiamento: manual de orientações**. 2. ed. Cascavel: Edunioeste, 1999a.
- 105 \_\_\_\_\_. **Estatuto da UNIOESTE**. Cascavel: Edunioeste, 1999c.
- 106 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca Central. **Normas para apresentação de trabalhos**. Curitiba: Editora da UFPR, 1996.
- 107 VALLE, V. M. Propositiones sobre autonomía universitária. In: **Autonomía universitária: tensiones y esperanza**. Washington: OEA, p. 21-31, 1986 (Serie Universidad, n. 1).
- 108 VERGARA, Sylvia Constant. Autonomia da universidade e a nova república. **Forum Educacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 12, p. 68-94, abr./jun. 1988.
- 109 \_\_\_\_\_. Autonomia das universidades federais brasileiras: um estudo empírico. In: XII Encontro Anual da ANPAD. **Anais**, Belo Horizonte, v. 2, p. 1229-33, 1989.
- 110 \_\_\_\_\_. Indicadores e dimensões de autonomia universitária. **Fórum Educacional**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 10-30, jun./ago. 1990.
- 111 \_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Altas, 1998.
- 112 VOGT, Carlos. Autonomia e avaliação institucional: a experiência da UNICAMP (1990-1994). **Avaliação**, Campinas, n. 2, p. 39-42, dez. 1996.

**ANEXOS**

**ANEXO I – PERFIL INSTITUCIONAL DOS “INFORMANTES-CHAVE”, PROFESSORES E DIRIGENTES DA UNIOESTE**

<b>Campus</b>	<b>Centro</b>	<b>Curso</b>	<b>Classe</b>	<b>Titulação</b>	<b>Regime de Trabalho</b>	<b>Tempo de Trabalho</b>	<b>Cargo</b>
Cascavel	Ciências Biológicas e da Saúde	Enfermagem	Auxiliar	Especialista	T-40	3 anos	
Cascavel	Ciências Exatas e Tecnológicas	Engenharia Civil	Assistente	Especialista	T-40	16 anos	Diretor de Campus
Cascavel	Ciências Sociais e Aplicadas	Ciências Econômicas	Assistente	Mestre	T-40	13 anos	Pró-reitor de Administração e Desenvolvimento*
Cascavel	Ciências Sociais e Aplicadas	Administração	Assistente	Mestre	T-40	17 anos	Pró-reitor de Administração e Planejamento
Cascavel	Educação, Comunicação e Artes	Pedagogia	Assistente	Mestre	T-40	19 anos	Assessor do Grupo de Planejamento e Controle*
Foz do Iguaçu	Engenharia e Ciência da Computação	Matemática	Assistente	Especialista	T-40	20 anos	Diretor Administrativo de Campus*
M. C. Rondon	Ciências Humanas, Educação e Letras	História	Assistente	Mestre	T-40	13 anos	Diretor de Campus
M. C. Rondon	Ciências Humanas, Educação e Letras	História	Adjunto	Doutor	T-40	10 anos	Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação*
M. C. Rondon	Ciências Humanas, Educação e Letras	Geografia	Assistente	Mestre	T-40	10 anos	Pró-reitor de Graduação
M. C. Rondon	Ciências Agrária	Agronomia	Adjunto	Doutor	T-40	4 anos	Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação
M. C. Rondon	Ciências Sociais e Aplicadas	Administração	Assistente	Mestre	T-40	8 anos	Assessor do Grupo de Planejamento e Controle*
Toledo	Ciências Humanas e Sociais	Filosofia	Assistente	Mestre	T-40	10 anos	Reitor*
Toledo	Ciências Humanas e Sociais	Filosofia	Assistente	Mestre	T-40	10 anos	Pró-reitor de Graduação*
Toledo	Ciências Humanas e Sociais	Ciências Sociais	Adjunto	Doutor	T-40	10 anos	Chefe de Gabinete*
Toledo	Ciências Sociais e Aplicadas	Serviço Social	Assistente	Mestre	T-40	10 anos	Pró-reitor de Extensão e Assuntos Comunitários
Cascavel				Especialista	40 horas	16 anos	Assessor Técnico de Planejamento**
Reitoria				Especialista	40 horas	6 anos	Chefe da Área de Orçamento**

Obs.: \* Ex ocupante de cargo

\*\* Técnico-administrativo

**ANEXO II – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA FEITA AOS PROFESSORES E DIRIGENTES DA UNIOESTE****DADOS INSTITUCIONAIS DO RESPONDENTE****Campus:** \_\_\_\_\_**Centro:** \_\_\_\_\_**Colegiado de Curso:** \_\_\_\_\_**Regime de Trabalho:**     T-40         T-24         T-12         T-09**Classe:**         Auxiliar     Assistente     Adjunto       Titular**Contrato:**     Efetivo     Temporário**Titulação:**    Doutor/PhD     Mestre         Especialista     Graduado**Tempo de Trabalho na UNIOESTE:** \_\_\_\_\_ anos**Ocupa cargo administrativo na Unioeste:**     sim         não**Qual?** \_\_\_\_\_

## **1 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: CONCEPÇÃO, LEGISLAÇÃO E GESTÃO**

- 1 Qual é o significado de autonomia universitária?
- 2 No contexto atual do ensino superior brasileiro, a autonomia é importante para a sobrevivência das universidades públicas?
- 3 Em medida a autonomia universitária prevista no Artigo 207 da Constituição Federal é auto-aplicável, ou seja, não necessita de regulamentação?
- 4 Dentro do que estabelece o Artigo 207 da Constituição Federal, qual o seu entendimento a respeito da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial?
- 5 A autonomia universitária pode interferir na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no Artigo 207 da Constituição Federal?
- 6 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus Artigos 53 e 54, garante maior autonomia às universidades públicas. Em que medida a LDB possibilita o exercício da autonomia nessas instituições?
- 7 A autonomia promove mudanças substanciais em áreas como a administrativa, a orçamentária, a de recursos humanos e demais atividades universitárias?
- 8 Quanto a responsabilidade dos dirigentes e demais membros da comunidade universitária, a autonomia exige maior envolvimento por parte dessas pessoas?

## **2 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: PROJETOS E EXPERIÊNCIAS**

- 9 Qual o seu conhecimento sobre os projetos de autonomia para as universidades federais brasileiras? (Andes, Andifes, Fasubra e Mec).
- 10 Com a autonomia de quem é a responsabilidade e como deve ser o financiamento das universidades públicas brasileiras?
- 11 A partir da autonomia, as universidades públicas brasileiras devem ter carreira única e isonomia salarial ou cada universidade pode elaborar seu próprio plano de carreira?
- 12 A folha de pagamento dos inativos e pensionistas é um problema que atinge todas as universidades públicas brasileiras. O que pode ser feito para minimizar esse problema?
- 13 Qual a melhor maneira de avaliar as universidades autônomas?
- 14 Qual o seu conhecimento sobre o processo de implementação da autonomia das universidades estaduais paulistas? Esse modelo pode ser adotado pelas universidades estaduais paranaenses?

### **3 PROCESSO DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA UNIOESTE**

- 15 Qual o seu conhecimento sobre o Termo de Autonomia assinado entre o governo do Estado do Paraná e a UNIOESTE?
- 16 Os recursos previstos no Termo de Autonomia são suficientes para a cobertura das despesas com pessoal, encargos sociais, custeio e investimento da UNIOESTE?
- 17 Os recursos provenientes do Tesouro do Estado deve ser global sem especificar onde deve ser aplicado?
- 18 A partir da autonomia, como deve ser o reajuste salarial dos servidores docentes e técnico-administrativos da UNIOESTE?
- 19 De que forma a autonomia universitária pode interferir nas políticas de recursos humanos da UNIOESTE?
- 20 A UNIOESTE, com base no que foi estabelecido pelo Termo de Autonomia, exerce a autonomia em todas as dimensões: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial?
- 21 Quais os principais fatores que dificultam e/ou impedem a implementação do exercício pleno da autonomia universitária na UNIOESTE?
- 22 Que fatores podem contribuir e/ou facilitar a implantação do exercício pleno da autonomia universitária na UNIOESTE?
- 23 A UNIOESTE está preparada para assumir e exercer a autonomia universitária?
- 24 Como se dará o processo de transição do regime atual para o regime autônomo na UNIOESTE?



**ANEXO III – TERMO DE AUTONOMIA DA UNIOESTE – 1999**

GOVERNO DO ESTADO



## GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

### TERMO DE AUTONOMIA

Por este instrumento, o Governo do Estado do Paraná, neste ato representado por seu Governador, Jaime Lerner e pelo Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI, Ramiro Wahrhaftig, e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, representada pelo seu Reitor, Professor Erneldo Schallenberger, resolvem, de comum acordo, firmar o presente Termo, nas cláusulas e condições abaixo:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA

Fica estabelecido que a transferência de recursos orçamentários do Tesouro Geral do Estado para o exercício financeiro de 1999, para a Instituição de Ensino Superior acima identificada será de R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais).

**Parágrafo 1º** - Os recursos a serem repassados representam a parcela de responsabilidade do Estado na cobertura de todas as despesas com pessoal, encargos sociais – parte empregado, custeio e investimentos, ficando a cargo da Universidade a complementação necessária para o desenvolvimento de suas atividades.

**Parágrafo 2º** - O repasse não inclui o pagamento de precatórios e o de inativos e pensionistas, bem como o pagamento de consumo de energia elétrica e água que já são de responsabilidade do Tesouro do Estado.

**Parágrafo 3º** - O cronograma de desembolso será o correspondente ao montante estipulado nesta cláusula, deduzidos os repasses dos meses de janeiro, fevereiro e março e o saldo dividido em 10(dez) parcelas mensais iguais, sendo que no mês de dezembro serão liberadas duas parcelas.



## **GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ**

### **TERMO DE AUTONOMIA**

#### **CLÁUSULA SEGUNDA**

A Universidade terá autonomia para aplicar, dentro dos limites orçamentários e cumpridas as formalidades legais, os recursos próprios e os repassados pelo Tesouro do Estado, ficando dispensada da aprovação prévia do CRAFE.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA**

A aplicação dos recursos próprios não pode gerar compromissos para serem cobertos com recursos do Tesouro Geral do Estado, em montante superior ao estabelecido para o exercício de 1999, nem criar compromissos para os próximos exercícios, com recursos do Tesouro do Estado.

#### **CLÁUSULA QUARTA**

A criação de novos cursos de graduação que demandem recursos adicionais do Tesouro do Estado, somente será considerada desde que apresentada previamente, sob a forma de projeto, devidamente aprovada pelos organismos internos da Universidade, e analisada e aprovada pela SETI e pelo CRAFE, sob o aspecto de conveniência, oportunidade e capacidade de desembolso.

#### **CLÁUSULA QUINTA**

Fica assegurado aos servidores da Universidade o mesmo percentual de aumento de salário que eventualmente seja concedido, de ordem genérica, aos servidores públicos estaduais. Mediante a transferência de recursos financeiros do Tesouro do Estado.



## GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

### TERMO DE AUTONOMIA

#### CLÁUSULA SEXTA

A Universidade se compromete a aumentar a oferta de vagas em até 20% (vinte por cento) para o próximo ano letivo (ano 2000) sem o aumento de custos para o Tesouro do Estado.

#### CLÁUSULA SÉTIMA

A instituição mencionada neste Termo poderá adotar sistemática própria para a confecção de sua folha de pagamento. Ficando, se assim o fizer, dispensada da utilização do Sistema Integrado de Pagamento de Pessoal – SIP.

#### CLÁUSULA OITAVA

A Universidade e o Estado do Paraná, por intermédio das SEFA, SEAD e SETI farão acompanhamento periódico da execução deste Termo de Autonomia, com o objetivo de solucionar previamente eventuais problemas que possam ocorrer.

#### CLÁUSULA NONA

A implementação deste Termo de Autonomia deverá corresponder exclusivamente ao ano civil de 1999, devendo até o final desse exercício ser discutida e apresentada a proposta de **AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR** com a participação efetiva das mesmas, de acordo com as normas vigentes.

E, por estarem concordes, firmam o presente TERMO DE AUTONOMIA, em três vias, de igual teor, que vai assinada pelas autoridades identificadas no preâmbulo e por duas testemunhas.

3  
PW



## GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

### TERMO DE AUTONOMIA

Curitiba, 18 de março de 1999.

Jaime Lerner  
Governador do Estado

Ramiro Wahrhaftig  
Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Erneldo Schallenberger  
Reitor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná

#### TESTEMUNHAS:

Nome: Luiz Walter Chrusoskiak  
CPF: 016.919.539-20

Nome: Euzébio A. Ferreira Garcia  
CPF: 333490889-53

**ANEXO IV – TERMO DE AUTONOMIA DA UNIOESTE – 2000**



## **TERMO DE AUTONOMIA**

Por este instrumento, o Governo do Estado do Paraná, neste ato representado pelo Secretário de Estado da Fazenda, **Giovani Gionédís**, pela Secretária de Estado da Administração, **Maria Elisa Ferraz Paciornik** e pelo Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, **Ramiro Wahrhaftig**, e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE, representada por sua Reitora, **Liana Fátima Fuga**, resolvem, de comum acordo, firmar o presente Termo, nas cláusulas e condições abaixo:

### **CLÁUSULA PRIMEIRA**

Fica estabelecido que a transferência de recursos orçamentários do Tesouro Geral do Estado para o exercício financeiro de 2000, para a Instituição de Ensino Superior acima identificada será de R\$ 28.050.000,00 (vinte e oito milhões e cinquenta mil reais).

**Parágrafo 1º** - Os recursos a serem repassados representam a parcela de responsabilidade do Estado na cobertura de despesas com pessoal, encargos sociais - parte empregado, custeio e investimentos.

**Parágrafo 2º** - O repasse não inclui o pagamento de precatórios, de inativos e pensionistas, da INTRANET PARANÁ e restos a pagar de exercícios anteriores, bem como o pagamento de consumo de energia elétrica e água que já são de responsabilidade do Tesouro do Estado.

**Parágrafo 3º** - Consideram-se inativos, para efeito deste Termo de Autonomia, todos os servidores que tenham seus pedidos de aposentadoria deferidos pelo Governo do Estado, na data da publicação do ato no Diário Oficial.

**Parágrafo 4º** - O cronograma de desembolso será o correspondente ao montante estipulado nesta cláusula, deduzidos os repasses dos meses de janeiro e fevereiro e o saldo dividido em 11 (onze) parcelas mensais iguais, repassadas até o penúltimo dia útil de cada mês, sendo que no mês de dezembro serão liberadas 2 (duas) parcelas.

### **CLÁUSULA SEGUNDA**

A UNIOESTE terá autonomia para aplicar, dentro dos limites orçamentários e cumpridas as formalidades legais, os recursos próprios e os repassados pelo Tesouro do Estado, ficando dispensada da aprovação prévia do CRAFE. H

SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA  
E ENSINO SUPERIOR

Página 1/3 JW.

### **CLÁUSULA TERCEIRA**

A aplicação dos recursos próprios não pode gerar compromissos para serem cobertos com recursos do Tesouro Geral do Estado, em montante superior ao estabelecido para o exercício de 2000, nem criar compromissos para os próximos exercícios, com recursos do Tesouro do Estado.

### **CLÁUSULA QUARTA**

A UNIOESTE se compromete a aumentar a oferta de vagas em até 20% (vinte por cento), sem o aumento de custos para o Tesouro do Estado.

### **CLÁUSULA QUINTA**

A criação de novos cursos de graduação que demandem recursos adicionais do Tesouro do Estado, somente será considerada desde que apresentada previamente, sob a forma de projeto, devidamente aprovada pelos organismos internos da UNIOESTE, e analisada e aprovada pela SETI e pelo CRAFE, sob o aspecto de conveniência, oportunidade e capacidade de desembolso.

### **CLÁUSULA SEXTA**

A UNIOESTE poderá adotar sistemática própria para a confecção de sua folha de pagamento, ficando, se assim o fizer, dispensada da utilização do Sistema Integrado de Pagamento de Pessoal - SIP.

**Parágrafo Único** - Dentro de seus limites orçamentários, a Instituição de Ensino Superior poderá definir as suas estruturas administrativa e pedagógica, respeitados os seus regulamentos internos.

### **CLÁUSULA SÉTIMA**

Fica assegurado aos servidores da UNIOESTE o mesmo percentual de aumento de salário que eventualmente seja concedido, de ordem genérica, aos servidores públicos estaduais, mediante a transferência adicional de recursos financeiros do Tesouro do Estado.

### **CLÁUSULA OITAVA**

A UNIOESTE e o Estado do Paraná, por intermédio das Secretarias signatárias do presente Termo, farão acompanhamento periódico da execução deste Termo de Autonomia, com o objetivo de solucionar previamente eventuais problemas que possam ocorrer.



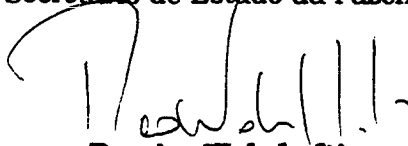
**CLÁUSULA NONA**

A implementação deste Termo de Autonomia deverá corresponder exclusivamente ao ano civil de 2000, devendo até o final desse exercício ser discutida e apresentada a proposta definitiva de **AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**, com a participação efetiva das mesmas, de acordo com as normas vigentes.

E, por estarem concordes, firmam o presente TERMO DE AUTONOMIA, em três vias, de igual teor, que vai assinada pelas autoridades identificadas abaixo e por duas testemunhas.

Curitiba, de março de 2000

**Giovani Gionédis**  
Secretário de Estado da Fazenda



**Ramiro Wahrhaftig**  
Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia  
e Ensino Superior

**Maria Elisa Ferraz Paciornik**  
Secretária de Estado da Administração



**Liana Fátima Fuga**  
Reitora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná

TESTEMUNHAS:

NOME:  
CPF:

NOME:  
CPF:

SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA  
E ENSINO SUPERIOR

Página 3/3