

ANDIFES

**Associação Nacional
de Dirigentes de Instituições Federais
de Ensino Superior**

**AUTONOMIA
UNIVERSITÁRIA**

NOVEMBRO/1994

ANDIFES

**Associação Nacional
de Dirigentes de Instituições Federais
de Ensino Superior**

**AUTONOMIA
UNIVERSITÁRIA**

NOVEMBRO/1994

DIRETORIA EXECUTIVA DA ANDIFES

Reitor Newton Lima Neto - UFSCar

Presidente

Reitor Éfrem de Aguiar Maranhão - UFPe

1º Vice-Presidente

Reitor Hélio Henrique Casses Trindade - UFRGS

Suplente do 1º Vice-Presidente

Diretor Luiz Fernando Gomes Guimarães - CEFET/MG

2º Vice-Presidente

Diretor Nilson de Camargo Roso - FMTM

Suplente do 2º Vice-Presidente

Gustavo Henrique de Sousa Balduino

Secretário Administrativo

COMISSÃO DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Autonomia Universitária

Brasília, ANDIFES 1994

42 p.

CDU 378 (81)

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior -
ANDIFES

SEUP/Norte, Quadra 516, Conj. "D"

Cep: 70770-535 - Brasília-DF

Telef: (061) 272-2960

Fax: (061) 349-5774

SUMÁRIO

I - APRESENTAÇÃO	pág. 3
II - DOCUMENTO PRELIMINAR DA COMISSÃO TEMÁTICA	pág. 6
III - RELATÓRIO DAS DISCUSSÕES SOBRE O TEMA REALIZADAS PELO CONSELHO PLENO (FLORIANÓPOLIS, 7/10/93)	pág. 19
IV - RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL RESPONSÁVEL PELA AGENDA AUTONOMIA/1994	pág. 24
V - CONSIDERAÇÕES FINAIS	pág. 41
VI - COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO TEMÁTICA	pág. 42

APRESENTAÇÃO

A Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES, solidária com a preocupação nacional e imbuída da responsabilidade que lhe é pertinente, elegeu a AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA como uma das questões de emergencial importância a serem enfrentadas pelos dirigentes universitários em 1993. Constituiu, então, uma Comissão da ANDIFES, sob a presidência do Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, Prof. **Antônio Diomário de Queiroz**, para estudar o tema da AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.

O primeiro encontro da Comissão Temática ocorreu em Florianópolis, nos dias 22 e 23 de julho de 1993, com a participação de seus membros e assessores da UFSC, tendo-se pautado por pressupostos inicialmente identificados e aqui resumidos:

a) O reconhecimento da histórica discussão sobre autonomia e a constatação da existência de inúmeros documentos que contemplam a história, a legislação, os manifestos e declarações de princípios, a formalização das preocupações de segmentos organizados da sociedade, dos intelectuais e dos políticos, até o status de dispositivo constitucional em 1988.

b) A percepção de que, na prática, a Universidade se afasta cada vez mais da autonomia, enfrentando dificuldade de implementar o preceito constitucional, em decorrência da multiplicidade e sobreposição de leis e normas emanadas dos mais diversos setores do poder público, do crescente corporativismo interno, da dependência financeira das instituições, do quadro de instabilidade político-econômica do País e, igualmente, da inexistência de um modelo de autonomia universitária com comprovado sucesso e contornos precisos, nacionalmente definidos.

c) O reconhecimento de que cabia à ANDIFES identificar alguma forma de fazer avançar a autonomia universitária pelo delineamento de orientações para a ação futura e conjunta das universidades, com vistas à sua efetiva implementação.

As discussões giraram em torno de temas tais como: autonomia e democracia; quadro atual da autonomia na legislação brasileira e as relações das universidades com os diversos setores do poder público federal; autonomia financeira, administrativa, didática, científica e pedagógica; avaliação institucional; bem como a situação específica das relações da autonomia universitária com as fundações de apoio e hospitais universitários.

Em síntese, a conclusão da Comissão Temática foi a de que, se não houvesse mudanças de rumos na postura das discussões das Universidades e entidades sobre autonomia universitária, não se chegaria à sua consecução. Se as discussões continuassem sem definição, tão-somente a nível teórico-conceitual, a Universidade acabaria por ter uma autonomia indesejada, imposta por vontade externa ao sistema universitário.

Decidiu-se, portanto, levar à ANDIFES a proposta de, no âmbito das universidades públicas federais, liderar um processo de mudança que ordenasse a ação conjunta e convergente das instituições para trabalhar politicamente a efetiva implementação da autonomia universitária.

A reunião plenária da ANDIFES, realizada em Florianópolis, nos dias 7 e 8 de outubro de 1993, apreciou o documento preliminar da Comissão Temática, decidindo avançar seus trabalhos na direção apontada pelos questionamentos do referido documento, discutindo e elaborando estratégias de ação a respeito de três questões básicas: 1) Autonomia, uma questão política; 2) Modelos de Autonomia; 3) Autonomia e Legislação.

que a autonomia e a avaliação deviam ser entendidas como processos complementares e interrelacionados, cabendo à ANDIFES empenhar-se pela imediata implantação de uma sistemática de avaliação institucional, a qual avalisaria, perante a sociedade, o exercício pleno da autonomia por parte das IFES. Como indicativo a ser ainda discutido nas instituições, concluiu-se que a autonomia no contexto global compreendia vários aspectos que necessitavam ser tratados em dispositivos legais diferentes. O projeto da LDB, tramitando no Congresso Nacional, reforçava o conceito de autonomia universitária e, embora suficiente sob o aspecto didático, científico e pedagógico, desde que assimilando as contribuições da ANDIFES e de outras entidades ligadas à educação, mostrava-se insuficiente para resolver os problemas orçamentário, financeiro e de pessoal. Caberia, pois, à ANDIFES empenhar-se pela rápida aprovação do projeto da LDB e buscar, complementarmente e com urgência, outros dispositivos legais que viessem a garantir aspectos não contemplados pela LDB.

Considerando-se que a maior dificuldade de implementar a autonomia constitucionalmente garantida residia na impossibilidade de elaboração orçamentária e de execução financeira, a ANDIFES deveria centrar esforços na aprovação de LEI COMPLEMENTAR que, ao elaborar normas e procedimentos de elaboração orçamentária e execução financeira, viesse conferir às IFES o exercício da autonomia quanto à gestão financeira. Mencionou-se, à época, a oportunidade de utilização do PLC-119/92, de autoria do Deputado Ubiratan Aguiar, como alternativa neste sentido, já que se encontrava em fase adiantada no processo legislativo. Foram apresentadas e discutidas várias versões de substitutivos ao referido PLC, cabendo às instituições estudar propostas de redação adequada às necessidades das IFES como um todo.

Quanto à autonomia de gestão administrativa e de pessoal, a ANDIFES buscaria, através de proposta de outra LEI COMPLEMENTAR, as formas de melhor implementá-las, em condições que atendessem às necessidades das IFES que, embora dentro do serviço público, têm especificidades e finalidades diferenciadas.

Emergencialmente, até que medidas eficazes fossem realmente implementadas, a ANDIFES deveria, de forma mais agressiva, continuar buscando a desregulamentação necessária, eliminando-se a ingerência múltipla, e não raro contraditória, dos diversos órgãos federais sobre a administração das IFES, respeitando-se, todavia, o controle externo competente.

Através da Presidência da Associação, de seu Diretório Nacional e de contatos diretos por parte da maioria dos dirigentes das IFES, procurou-se exercer constante e efetiva influência junto ao Deputado Ubiratan Aguiar, junto à Comissão de Educação do Senado e junto a Parlamentares diversos, em busca das soluções apontadas.

Os trabalhos se consolidavam nesta direção quando, em 10 de março de 1994, o D.O.U. publicou a Portaria nº 350 do Ministro da Educação e do Desporto, criando a Comissão Nacional responsável pela Agenda Autonomia 94, com representantes do MEC, da ANDIFES, da ABRUEM, da ANUP, do FÓRUM DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS, da ANDES, da FASUBRA e da UNE.

Por convocação do MEC, as entidades participantes realizaram uma reunião preliminar, onde assessores representantes das mesmas dariam início aos trabalhos e preparariam documento básico para a discussão e deliberação de seus titulares.

A ANDIFES decidiu participar da comissão do MEC através do Presidente de sua Comissão Temática-Autonomia, o Reitor da UFSC, e também pela indicação de três assessores. No decorrer dos trabalhos contou, ainda, com a participação direta de diversos outros Reitores, estando representada em todas as reuniões e seminários subseqüentes, contribuindo, inclusive, na elaboração e reelaboração dos diversos documentos intermediários ao longo das atividades da referida Comissão.

Assim, o eixo das discussões sobre autonomia na ANDIFES deixou de ser a Comissão Temática interna, mas a Comissão Nacional, para onde passaram a convergir todos os esforços neste sentido.

Os documentos intermediários foram submetidos à homologação do plenário da ANDIFES, em diversas ocasiões (Recife, 14/04/94; Rio de Janeiro, 25/04/94 e Vitória, 21/07/94), tendo sido aprovadas diretrizes e propostas concretas de substitutivos, para pontos específicos.

Da mesma forma, foi atribuída à Comissão Temática - Autonomia da ANDIFES a competência de coordenar as discussões do Projeto das Fundações de Apoio, cabendo ao seu presidente, Prof. **Antônio Diomário de Queiroz**, representar a Associação junto aos parlamentares e ao MEC.

Em reunião realizada nos dias 26 e 27 de julho (Brasília), a Comissão Nacional concluiu seus trabalhos. O Relatório Final foi levado ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação e do Desporto em agosto/94. O texto, na íntegra, foi referendado, por unanimidade e aclamação, pelo Conselho Pleno da ANDIFES, na sua IX Reunião, realizada nos dias 08 e 09 de setembro/94, na cidade de Ouro Preto / MG.

II - DOCUMENTO PRELIMINAR DA COMISSÃO TEMÁTICA

A - INTRODUÇÃO

A Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior-ANDIFES e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, solidários com a preocupação nacional e imbuídos da responsabilidade que lhes é pertinente, elegeram a autonomia universitária dentre as questões de emergencial importância a serem enfrentadas pelos dirigentes universitários neste ano de 1993. Assim, constituiu-se um Grupo de Trabalho da ANDIFES para estudar "Autonomia Universitária", sob a presidência do Reitor da UFSC e com a participação dos Reitores da UFES, UFPb, UFSM e UFMG e do Diretor da FMTM-Uberaba.

O encontro, para a discussão do assunto, previamente marcado para abril, acabou por ser retardado devido à greve ocorrida nas IFES nos meses de maio e junho, vindo a acontecer em Florianópolis, nos dias 22 e 23 de julho de 1993. Com a sugestão de que houvesse reuniões preparatórias no âmbito de cada Instituição participante, foi a reunião convocada com a seguinte pauta de discussões:

- Autonomia e Democracia;
- Quadro atual da autonomia na legislação brasileira;
- Relações da Universidade com o MEC, CFE, TCU, SAF, etc.;
- Autonomia financeira e de gestão financeira;
- Autonomia Administrativa e de gestão de pessoal;
- Autonomia didática, científica e pedagógica;
- Fundações de apoio à pesquisa e à extensão;
- Hospitais Universitários;
- Avaliação institucional da autonomia.

O Encontro de Florianópolis teve a participação dos Reitores Prof. Antônio Diomário de Queiroz (UFSC), Prof. Tabajara Gaúcho da Costa (UFSM), Prof. Neroaldo Pontes de Azevedo (UFPb), Prof. Roberto da Cunha Penedo (UFES), Prof. Valdemar Hial (FMTM-Uberaba) e a contribuição de especialistas da UFSC, instituição anfitriã.

A reunião pautou-se pelos seguintes pressupostos:

a) a constatação da existência de inúmeros estudos e documentos sobre autonomia universitária no Brasil, os quais contemplam a história, a legislação, os manifestos e declarações de princípio, nuances, preocupações e adesões de segmentos organizados da sociedade, intelectuais e políticos, até o status de dispositivo constitucional de 1988, que assegura a autonomia à Universidade;

b) a percepção de que, no entanto, na prática, a Universidade se afasta cada vez mais da autonomia, enfrentando dificuldade de implementar o preceito constitucional, em decorrência de diversos fatores, tais como o emaranhado de leis e normas de funcionamento, o crescente corporativismo interno, a dependência e a carência financeiras das instituições, o quadro de instabilidade político-econômica do país e, sobretudo, a inexistência de um modelo de Universidade que

dê à autonomia universitária contornos mais precisos e nacionalmente definidos;

c) o reconhecimento do esforço anterior da ANDIFES em favor da implementação da autonomia universitária, através do documento “ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA”, de março de 1992, que tomou como base o exemplo da autonomia às universidades públicas, o qual provocou grande debate em todas as universidades - e rejeições - mas que, concretamente, pouco conseguiu fazer avançar a autonomia;

d) a decisão de que as discussões do primeiro encontro, por conseguinte, procurariam identificar alguma forma de fazer avançar a autonomia universitária, pelo delineamento de orientações para a ação futura das universidades, com vistas à sua efetiva implementação;

e) a decisão de que o presente relato, resultado das contribuições do encontro, seria submetido à discussão da plenária da ANDIFES, visando ao enriquecimento e à formação de uma posição consensual que pudesse servir de base à ação futura das instituições pela autonomia universitária.

B - AUTONOMIA E DEMOCRACIA

Como pressuposto ideológico, iniciaram-se as discussões, reconhecendo-se a estreita relação existente entre autonomia e democracia e a necessidade de que a autonomia seja exercida num modelo democrático de sociedade. Assim, a autonomia não se confunde com soberania e tem, como contrapartida, a responsabilidade da Universidade na formulação de um projeto democrático de País. A ampla liberdade da academia e as garantias de condições materiais e humanas de funcionamento reivindicadas pela Universidade só se justificam e se tornam possíveis quando a Universidade se mostrar comprometida com a construção desse modelo democrático de sociedade.

As discussões então se aprofundaram e buscaram entender melhor as questões pertinentes às razões, finalidades e natureza da autonomia universitária adequada à realidade brasileira.

1) POR QUE AUTONOMIA?

O primeiro questionamento que se apresentou foi: a Universidade quer, de fato, a autonomia e por quê?

Sabe-se que, nessas décadas de discussões, gerou-se um considerável número de diversificados, respeitáveis e interessantes tratados sobre autonomia universitária e, cada qual, sob enfoque diferente, apresenta e discute a questão. Há, pois, um vasto referente conceitual e ideológico e nele se salientam, juntamente com as vantagens, pontos críticos e dificuldades de implementação da autonomia. A partir desse conhecimento prévio, reconheceu-se, concretamente, que:

a) autonomia é uma proposta delicada e de difícil trânsito sendo que nem todos os dirigentes e profissionais universitários estão dispostos a assumir a autonomia da Universidade pelos encargos e responsabilidades que ela traz em seu bojo;

b) na luta e discussões pela autonomia, há, além de acomodação, muito “faz de conta” e interesses, dentro das próprias universidades, de bloquear sua efetivação;

c) as universidades nem sempre estão preparadas para assumir sua autonomia, pois que especificidades institucionais, diferenças regionais, interesses corporativistas e a confluência de

forças político-ideológicas internas das instituições levariam ao fracasso a implementação de um projeto comum e único de autonomia a nível nacional;

d) a autonomia poderia acabar sendo apenas um “presente de grego”, um alívio para o governo, tendo em vista seus limites orçamentários em oposição à voracidade orçamentária sem limites das universidades, uma vez que se desconhece, em virtude do atual contexto econômico-inflacionário brasileiro, o custo efetivo de cada universidade;

e) há um latente e difundido medo de que a autonomia possa trazer em seu bojo a privatização.

2) PARA QUE AUTONOMIA?

A não-interferência do governo na escolha dos dirigentes universitários, aspiração das universidades no período de autoritarismo e repressão, vem sendo empiricamente alcançada, independentemente da lei e, por si só, não equacionou a questão. Veio a democrática escolha dos dirigentes, mas ainda não se estabeleceram, com precisão, os objetivos da autonomia e onde, com ela, a Universidade pretende chegar. Falta consistência conceitual e definição clara do nível de responsabilidade das universidades. Não existe um projeto nacional para as universidades públicas - um modelo de Universidade - capaz de responder à crise nacional. Este seria o parâmetro para o exercício da autonomia. O discurso teórico não leva a mudanças práticas. É preciso que se definam estratégias de mudanças. O modelo de Universidade hoje vigente está esgotado e a Universidade não está sabendo e nem tendo condições de formular um novo modelo. A autonomia é, pois, necessária para que se possa implementar um novo modelo de universidade que dê conta dos problemas sociais brasileiros e contribua efetivamente na sua solução.

Reconheceu-se, também, que, embora o cliente da Universidade seja a sociedade, em grande escala, as discussões e os temores das universidades a respeito da sua autonomia têm, freqüentemente, girado em torno de preocupações corporativas internas. Este desvirtuamento do objetivo da autonomia tem-se constituído, por sua vez, em outro grande entrave à sua implementação.

3) QUE AUTONOMIA IMPLEMENTAR?

Da natureza e da abrangência da autonomia universitária, reconheceram-se, com alguma precisão, certos aspectos e formas que não atendem aos interesses e necessidades da Universidade brasileira:

a) a autonomia apenas no texto legal, hoje existente, que não permite às universidades qualquer forma de planejamento e de gerência inteligente de seus recursos humanos, patrimoniais e financeiros;

b) a autonomia outorgada repentinamente por decreto governamental, nos moldes que interessem ao governo em sua crise política e financeira, mas sem o suficiente equacionamento interno da questão;

c) a autonomia que leve à privatização ou à inviabilidade da Universidade enquanto instituição pública, gratuita e de qualidade, exercendo as funções indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão;

d) a autonomia que traga consigo a realidade sucateada de 10 anos sem investimentos, todo o passivo trabalhista e os encargos das aposentadorias, sem a correspondente dotação orçamentária;

e) a autonomia igualitária, a partir de critérios gerais a nível nacional, que não atenda às especificidades e às características individuais da instituição e o seu relacionamento no contexto regional.

Reconheceu-se, também, a autonomia impossível: a autonomia egoísta, desvinculada da realidade brasileira, que traga à Universidade todas as garantias e nenhuma responsabilidade, como se esta instituição fosse uma ilha de fantasia no contexto sócio-econômico nacional.

Quanto à autonomia a implementar e a melhor forma de fazê-lo, há ansiedades, preocupações e esperanças; não há definições. E, neste sentido, a comissão entendeu ser, neste novo momento, a discussão central da questão, a meta da ANDIFES, a quem cabe a responsabilidade do pragmatismo e da clarividência para poder liderar a efetiva implementação da autonomia nas IFES.

O modelo de autonomia das universidades paulistas é um fato concreto dos últimos anos neste sentido e, apesar das dificuldades, considerou-se que, embora não seja um modelo perfeito sequer para as universidades paulistas - e não o seria para as universidades brasileiras como um todo - oferece, no entanto, lições práticas positivas ao conjunto do sistema universitário brasileiro.

Outras lições podem ser tiradas da experiência internacional.

Na Argentina, por exemplo, o projeto político neo-liberal concedeu às universidades autonomia com privatização. Como consequência, a universidade pública argentina vive, hoje, grandes dificuldades, onde coexistem vários regimes de trabalho, com salários baixíssimos, quase simbólicos, em troca do "status" de professor universitário. A qualidade das atividades sofre os reflexos deste contexto.

Foi, ainda, destacado, como fator essencial à implantação da autonomia universitária, que a educação, como um todo, deveria ser tratada como "compromisso do estado", independentemente dos governos. O que se verifica, no Brasil, é o descompromisso do governo com a educação, a descontinuidade e a inconsistência das políticas do Ministério da Educação. Os entendimentos mudam a cada mudança ministerial, ficando as discussões e encaminhamentos contingenciados às pessoas no poder. A instabilidade e a falta de credibilidade dos governos geram um ambiente de total insegurança para as universidades, contribuindo sensivelmente para as dificuldades de implementação da autonomia universitária.

Como poderia, pois, ser implementada a autonomia universitária já garantida pela Constituição Federal? Autonomia total? Autonomia parcial? Autonomia gradual? Foram apontadas várias alternativas, vários caminhos a serem seguidos e que precisam ser discutidos, analisados e avaliados de forma concreta pelos dirigentes e profissionais universitários, sem medos ou preconceitos, para que se possa definir, claramente e em toda a sua extensão, o melhor modelo de autonomia possível para a universidade pública brasileira.

4) ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Reconheceram os participantes que o Brasil vive, hoje, grave crise política, econômica e social. O país atravessa uma crise conjuntural e o dinheiro não existe, à vontade, na mão do governo. O pouco que existe poderia ser melhor administrado. Diante deste quadro, cabe à ANDIFES

buscar as estratégias políticas que atendam, ao mesmo tempo, aos anseios e às necessidades individualizadas das instituições e às condições do País. Assim, estaria a Universidade traçando seus novos rumos e, com eles, contribuindo, objetivamente, para a instauração de um novo modelo de sociedade. Neste sentido, delinear-se duas linhas de ação básicas:

a) autonomia vista como um processo gradual de transição para uma situação autônoma, programado para diferentes períodos consecutivos, intercalados por consistente avaliação e correção de rumos, tendo em vista as incertezas desta questão; seria um processo a longo prazo e, tendo em vista a instabilidade política hoje vivida no País, deveria prever mecanismos que garantissem políticas nacionais para a educação;

b) autonomia vista como um processo integrado, como um ato de coragem, de responsabilidade e de humildade quanto ao reconhecimento dos limites do possível, onde a qualidade das atividades-fim da Universidade e seu compromisso com a construção de uma nova sociedade fossem privilegiadas e resguardadas.

C - AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A autonomia já figurava na Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, de 1911, e do Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, onde permaneceu inerte, como palavra morta no que extrapolasse a liberdade de cátedra, até a década de 60, quando, novamente, passou a figurar na legislação ordinária - Lei 4.024/61, Lei 5.540/68 e outros dispositivos legais menores - e a ser discutida com novo enfoque.

A Constituição Federal de 1988 elevou a autonomia das Universidades ao status de dispositivo constitucional, declarando reiterativamente o pré-existente e, em assim sendo, do ponto de vista jurídico, teria caráter auto-aplicável, independentemente de normas complementares e regulamentação. Entretanto, a autonomia universitária, com prerrogativa de direito constitucional e teoricamente auto-aplicável, tem sido, na prática, muito limitada. A profusão de chefes no poder público, o emaranhado de leis, os interesses corporativistas internos e a acomodação de dirigentes e profissionais da educação impedem, como está, a sua efetivação, que depende, ainda, de novas e inteligentes ações político-legais.

1) REVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal é um termo ideal; não foi totalmente regulamentada e nem digerida como auto-aplicável. A revisão constitucional prevista para breve poderia ser um caminho a ser trilhado na busca de novas condições legais para a autonomia, mas duvida-se da real validade da alteração do texto constitucional. Os prejuízos poderiam ser maiores.

Há, entretanto, que se considerar a situação das instituições federais isoladas que, “a priori”, não estão contempladas no texto constitucional.

2) ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA E LDB

Os órgãos normatizam para assegurar seus respectivos domínios. A dependência

financeira das universidades as obriga à sujeição ao emaranhado legal e à “chefite” do poder público. Assim, considerou-se necessário lutar pela regulamentação e garantia de percentual orçamentário definido e sério, adequado às necessidades básicas de cada universidade, vencendo, depois, numa reação político-jurídica ordenada e conjunta, o emaranhado da legislação e os abusos do governo.

É preciso que se tenha consciência de que a imagem de má gestão no serviço público dificulta à Universidade o respaldo e a credibilidade para o apoio da sociedade à sua pretensão de autonomia. Assim, cabe à Universidade reconquistar essa credibilidade enquanto instituição séria e importante para a sociedade e, ao mesmo tempo, conquistar progressivamente a modificação das normas que a atingem e afligem.

O projeto da LDB, embora uma alternativa, não foi entendido, também, como sendo o caminho capaz de conduzir à plena solução da questão. Mesmo porque seria muito difícil, politicamente, introduzir, neste momento, no texto do projeto da LDB hoje existente, em toda a sua abrangência, os mecanismos de regulamentação necessários à autonomia das universidades.

3) EXERCÍCIO INTERNO DA AUTONOMIA

Entendeu-se, por outro lado, ainda, que a conquista da autonomia pode constituir-se num processo de responsabilidade e de mudança interna das instituições. Para o exercício da autonomia é necessário à Universidade adequar sua própria estrutura, normas e procedimentos.

A autonomia interna poderia ser melhor exercitada pela inversão da tendência de centralização e pela implantação de sistemas de informação e avaliação voltados à análise dos resultados. Cada nível de autonomia pressupõe os correspondentes níveis de autoridade e de responsabilidade. A gestão autônoma e democrática requer a participação de todos no processo decisório, no trabalho responsável de construção da Universidade pública e, inclusive, nos sacrifícios do processo de mudança.

D- AUTONOMIA FINANCEIRA OU DE GESTÃO FINANCEIRA E DE PESSOAL

A gestão financeira das universidades, diante da permanente crise orçamentária do governo, acaba por se constituir num malabarismo frágil que derruba qualquer critério de rateio e distribuição democrática de recursos. Estes, em conseqüência, tornam-se ainda mais insuficientes, graças à sua pulverização.

Na discussão do “como proceder”, ficou patente e indubitável a urgência de definição da autonomia financeira como carro-chefe da autonomia universitária como um todo. A autonomia financeira das universidades está subordinada à possibilidade de as universidades virem a interferir, efetivamente, na construção de um novo modelo de sociedade.

Assim, vislumbraram-se possibilidades diferentes de autonomia financeira, respaldadas, todavia, na preliminar fixação, para as universidades, de um percentual orçamentário sério e definido, a partir de uma base de tributação. Nas discussões do encontro, levantaram-se algumas alternativas de autonomia financeira.

1) AUTONOMIA TOTAL

Seria a autonomia para a gestão de recursos orçamentários suficientes para assegurar a universidade pública, gratuita e de qualidade. As universidades decidiriam onde e como empregar esses recursos, sendo que os salários seriam negociados com os sindicatos. Face, porém, às limitações dos recursos governamentais, esta hipótese só se viabilizaria em alguns casos isolados, o que poderia acarretar o fim de qualquer princípio da isonomia, o fim dos direitos adquiridos com o RJU e o enfraquecimento do sistema universitário, fragilizando o poder de luta e barganha frente ao governo. Nesse caso, a pressão sobre os reitores seria enorme, dificultando-lhes o desempenho de outras atividades além da administração de pessoal.

2) AUTONOMIA TOTAL + COMPLEMENTAÇÃO

Autonomia total, mas, no que concerne a recursos para pessoal, garantia de um patamar mínimo isonômico e compatível com o serviço público federal, aliado a um limite máximo, em cujo espaço as instituições teriam autonomia e flexibilidade, inclusive de buscar complementação através de captação de recursos extraorçamentários. Estes limites poderiam ser, por exemplo, 60% e 85%, do orçamento mensal, respectivamente, garantindo-se, assim, isonomia parcial, compatibilidade com o serviço público federal e força de luta pelas questões salariais e classistas. Neste intervalo flexível e autônomo, as universidades, individualmente, fariam ajustes de cargos e funções, criariam critérios próprios de incentivo à produtividade, etc.

3) AUTONOMIA PARA OCC

A autonomia seria apenas para OCC, com repasse de recursos para pessoal, nos moldes atuais, com base na política salarial dos servidores públicos federais e segundo obrigações, vantagens e benefícios do RJU. Nestas condições, vislumbraram-se dificuldades e incertezas com os resultados práticos e a real dimensão da autonomia, uma vez que as universidades ficariam sujeitas ao RJU e, portanto, podada a autonomia de critérios próprios para contratar, nomear, transferir, demitir, etc. A estabilidade total de emprego, hoje existente, aliada à complexidade do processo disciplinar, dificultaria os mecanismos de melhor aproveitamento do percentual autônomo dos recursos.

4) AUTONOMIA PARA OCC + REGIME JURÍDICO PRÓPRIO

A autonomia seria apenas para OCC, com repasse de recursos para pessoal, mas com a criação de um regime jurídico próprio, específico para as universidades e adequado às suas necessidades, tanto no que se refere a pessoal docente como a pessoal técnico-administrativo. Nesta linha, seriam necessárias garantias de compatibilidade dos patamares salariais e outros direitos do serviço público federal civil e militar. Observou-se que esta proposta poderá trazer resistência por parte das corporações, em defesa dos direitos já adquiridos pelo RJU.

Na continuidade das discussões, salientou-se, ainda, que o próprio MEC não é autônomo em relação aos demais ministérios e órgãos federais, dentro do modelo nacional hoje vivido, o que dificulta a tomada de decisões que poderiam facilitar a questão financeira diferenciada para a educação no Brasil.

E - AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

Houve consenso nas discussões de que é utópico pensar uma autonomia administrativa plena, sem controles, amplamente financiada pelo poder público. Lutar pela garantia de recursos públicos com percentual decente e definido a partir de uma base tributária, capaz de garantir a manutenção das universidades como instituições públicas, gratuitas e de qualidade, pressupõe aceitar controles externos. Mas também se definiu que é preciso que se encontrem mecanismos através dos quais o governo avalie e controle os recursos públicos investidos nas universidades, sem, todavia, se exceder em normatização. A nova lei das licitações, por exemplo - Lei 8.666 - colide frontalmente com a autonomia administrativa. É assistemática e burocratizante. Da mesma forma, com relação ao TCU, considerou-se, por exemplo, que as universidades certamente aceitariam subordinar-se ao seu papel de órgão fiscalizador, mas que são tolhidas em sua autonomia quando aquele órgão extrapola suas funções originais, investindo-se de caráter legislador.

F - AUTONOMIA DIDÁTICO-CIENTÍFICA

Dentre todos os aspectos da vida universitária, este parece ser o mais flexível, um espaço onde a Universidade vem, historicamente, exercendo maior autonomia.

O CFE, no seu papel de “intérprete privilegiado da legislação de ensino” e enquanto instância de aprovação de estatutos e regimentos das universidades e instância recursal das questões não resolvidas internamente, tem exercido algumas restrições sobre as universidades com o que, entretanto, as instituições têm sabido e podido conviver. Questões como a obrigatoriedade de EPB, de Educação Física, os currículos mínimos que, muitas vezes, tornam-se máximos, e outras desta natureza estão gradativamente sendo enfrentadas pelas universidades e equacionadas.

A pesquisa e a extensão são reconhecidamente dependentes de recursos financeiros externos, já que o minguado orçamento das universidades pouco as contempla, apesar do princípio constitucional de indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Em assim sendo, a definição das prioridades de pesquisa costuma ser externa, interferindo, portanto, na autonomia das instituições, do pesquisador e do extensionista.

G - FUNDAÇÕES DE APOIO E HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS

As fundações de apoio à pesquisa e à extensão constituem espaço de autonomia criado nas universidades para salvar do emaranhado da gestão pública as atividades de extensão e pesquisa. Por isso mesmo foram vítimas da reação e resistência dos órgãos de controle do poder público.

É preciso reconhecer, no entanto, que houve, também, exageros e desvios nas funções de algumas fundações de apoio. A questão é assunto em discussão a nível nacional e se prepara um ante-projeto de lei para a solução do problema.

Quanto aos Hospitais Universitários, a questão da autonomia foi considerada de fundamental importância pela indispensável agilidade que os serviços de saúde requerem e que não pode ser oferecida pela administração pública, nos moldes atuais.

O grande dilema dos HUs é a contraposição da docência à assistência. Enquanto

hospital escola, o HU possui caráter acadêmico e determinados princípios e valores. Porém, o MEC nem sempre garante sequer pessoal suficiente ao funcionamento dos HUs que, desta forma, buscam na assistência a fonte de sobrevivência da academia. É uma contradição intrínseca, mas sem retrocesso, reforçada pela demanda assistencial e pela miserabilidade do sistema médico-hospitalar público brasileiro.

A falta de autonomia dos HUs tem as mesmas implicações que a falta de autonomia das universidades, acrescidas do fato de que, por tratar de vidas humanas, as necessidades dos HUs têm inadiável urgência nas suas soluções. Com frequência estas são, entretanto, retardadas, por se encontrarem ainda mais distantes na linha de poder, pela intermediação da universidade. A autonomia viria a resguardar a vinculação dos HUs às universidades para não perder seu caráter acadêmico, enquanto centros de referência dos serviços de saúde.

Para tanto, considerou-se necessário mudar as rotinas e assegurar formas novas de administração para os HUs, garantindo-lhes os recursos e a agilidade indispensável.

H - AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA AUTONOMIA

No entendimento do grupo de trabalho, a avaliação é o avalista da autonomia e, para que possa desempenhar este papel, é preciso que se processe de duas formas:

a) a auto-avaliação - avaliação interna à própria instituição e levada a efeito através de diversas fontes de informações: alunos, professores, ex-alunos, conselhos superiores, etc.;

b) avaliação externa - avaliação feita por agentes externos, de outras universidades, do governo e da sociedade.

O documento final da avaliação interna prepararia a instituição à avaliação externa, dentro de parâmetros nacionais direcionados para a identidade própria.

As universidades federais têm identidade própria que as difere das demais, sobretudo pela ênfase no investimento em pesquisa e extensão. Assim, qualquer mecanismo de avaliação deveria propor critérios comuns, indicadores próprios que levassem em conta esta identidade, sem, no entanto, ser imposta uniformemente.

A identificação de modelos aperfeiçoados de processos de avaliação permitiria a identificação de variáveis de distribuição de recursos para as universidades. Assim, avaliação e autonomia são processos complementares que precisam ser compatibilizados.

Autonomia não é soberania; deve, sim, respeitando as especificidades, interligar as universidades por padrões mínimos de aproximação - parâmetros comparativos. E isto só é possível através da avaliação.

I - CONCLUSÃO

Em síntese, a conclusão do Grupo de Trabalho foi a de que, se não houver mudança de rumos, não se chegará à autonomia da universidade brasileira. Quando muito se terá uma autonomia indesejada, imposta por vontade externa ao sistema universitário. Caberia, então, à ANDIFES, no âmbito das universidades públicas federais, liderar processo de mudança que ordene a ação conjunta e convergente das instituições, para trabalhar politicamente a

implementação da autonomia universitária.

Como pré-condição, seria fundamental que houvesse uma posição consensual das IFES a respeito de algumas questões básicas:

- Qual o modelo democrático da sociedade e qual o projeto nacional de universidade pública a serem tomadas como parâmetro para o exercício da autonomia?

- A Universidade quer de fato a autonomia? Como vencer a inércia ou as reações internas corporativistas à autonomia?

- Qual o melhor modelo de autonomia possível para a Universidade pública brasileira?

- É possível um projeto comum de autonomia a nível nacional? Como viabilizar a autonomia, respeitando-se as diferenças das instituições universitárias?

- Como implementar a autonomia? Qual o melhor processo de transição? Processo gradual? Integrado? Como iniciá-lo logo?

- Como assegurar a transição sem que o governo se desobrigue de seus deveres institucionais e leve à privatização da universidade pública?

- Qual a autonomia financeira desejada? Total? Parcial? Qual a base de tributação para definir o percentual orçamentário destinado às universidades? Quais os critérios para rateio dos recursos entre as instituições? Autonomia financeira ou autonomia de gestão financeira?

- Qual a autonomia administrativa desejada? Quais as normas e procedimentos vigentes a serem desconsiderados? Como conciliar com autonomia questões como RJU, estabilidade de emprego, carreira única de pessoal, transformações de cargos e funções, escolha de dirigentes?

- Qual a autonomia didática e científica desejada? Como assegurar a qualidade das atividades fim, com autonomia, nas regiões mais periféricas?

- Como reorganizar internamente as universidades, adequando-as ao exercício da autonomia?

- Que mudanças de legislação seriam necessárias, para viabilizar a autonomia? Deve-se ou não mudar a Constituição Federal? É ou não auto-aplicável? Considerar LDB como lei ordinária reguladora da autonomia ou propor uma lei ordinária específica? Como adequar a legislação atual à orientação constitucional?

- Haveria necessidade de definir a Universidade como ente próprio da administração indireta para viabilizar sua autonomia?

- Quais os controles externos a que deveria sujeitar-se a universidade autônoma? Como avaliar seu desempenho?

- Qual o papel das fundações de apoio e sua relação com a autonomia universitária?

- Cabe autonomia para os hospitais universitários?

- Qual a estratégia a ser adotada para orientar a efetiva implementação da autonomia universitária?

O Grupo de Trabalho não encontrou respostas precisas à maioria dessas questões e nem se julgou autorizado a respondê-las. Limitou-se a vislumbrar possíveis alternativas de respostas, pois as mesmas pressupõem, com frequência, manifestação da vontade política de cada instituição.

Recomenda, então, que sejam submetidas a um fórum de discussão entre os mem-

bros da ANDIFES, com o objetivo de identificar uma linha básica comum norteadora da ação futura pela autonomia universitária.

* * *

a) Comissão da ANDIFES sobre Autonomia Universitária.

- Prof. Antônio Diomário de Queiroz - Presidente
Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina
- Prof. Neroaldo Pontes de Azevedo
Reitor da Universidade Federal da Paraíba
- Prof. Roberto da Cunha Penedo
Reitor da Universidade Federal do Espírito Santo
- Prof. Tabajara Gaúcho da Costa
Reitor da Universidade Federal de Santa Maria
- Prof. Valdemar Hial
Diretor da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro - UBERABA
- Profa. Vanessa Guimarães Pinto
Reitora da Universidade Federal de Minas Gerais

b) Colaboradores da Universidade Federal de Santa Catarina - instituição anfitriã - neste trabalho:

- Prof. Dilvo Ilvo Ristoff
Pró-Reitor de Ensino de Graduação
- Prof. José Francisco Fletes
Pró-Reitor de Assuntos da Comunidade Universitária
- Prof. José Márcio Marques Vieira
Procurador-Geral
- Prof. Hamilton Carvalho de Abreu
Assessor Especial
- Profa. Mariúccia Grace Scott Brusa
Vice-Diretora do HU

c) Apoio:

- Organizador do encontro:
 - Prof. Norberto Sühnel - Assessor Especial
- Relatora:
 - Serv. Maria Joana Barni Zucco - Assessora Especial
- Apoio Logístico:
 - Serv. Walter Schappo - Coordenador de Apoio a Eventos
 - Serv. Osdair Osmar Ferreira

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA:

- BUARQUE, Cristovam. Depoimento na Comissão Mista Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional sobre a crise da Universidade Brasileira. Brasília: Senado Federal, 1992. Notas taquigráficas.
- . Na fronteira do futuro: (O projeto da UnB). Brasília: Ed. da UnB, 1989.
- . Pequeno dicionário da crise universitária. Florianópolis: UFSC/Assessoria Especial do Gabinete do Reitor para a Estatuinte, 1992.
- . CARDOSO, Miriam Limoeiro. Democracia ou controle da universidade? 2 ed. atual. Brasília: ANDES, 1988. (Caderno ANDES, 1).
- CAZALIS, Pierre. La Universidad del año 2000, un perfil reequilibrado. In: VAHL, Teodoro Rogério, MEYER JUNIOR, Victor, FINGER, Almeri Paulo. (Org.). Desafios da Administração Universitária. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1989.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A Questão da Autonomia Universitária. Universidade e Sociedade, Brasília, ANDES, v. 1, n. 2, 1991, p. 26 - 29.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A Autonomia Universitária: O princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: USP/NUPES, 1989. (Documento de Trabalho, 9/89).
- EDUCAÇÃO BRASILEIRA. Brasília: CRUB, v. 14, n. 29, jul./dez. 1992. 219 p.
- FREITAS, Helena C. L. de. A autonomia das universidades públicas paulistas. Universidade e sociedade, v. 1, n.2, 1991. p. 36-38.
- HOFFMANN, Ricardo. Alienação na universidade: crise dos anos 80. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1985.
- LIMA NETO, Newton. Autonomia Coletiva. Universidade e sociedade, Brasília, ANDES, v. 1, n.1, 1991. p. 12-13.

- OLIVEIRA, Nilson Pinto de et. al. Algumas observações sobre a autonomia universitária: (documento para discussão pela ANDIFES) Brasília: ANDIFES, 1992.
- QUEIROZ, Antônio Diomário de. Captação e administração de recursos financeiros pela Universidade. In: CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Administração Universitária: encontros regionais e nacional. Brasília. 1986. (Estudos e Debates. 12) .
- SCHWARTZ, Laurent. Pour sauver l'université. Paris: Seuil, 1983.
- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. A autonomia universitária na Constituição de 1988. Niterói: PATAE, 1989. 56 p.
- VIDAL, J. W. Bautista. Por uma nova universidade: resgate de projeto histórico: complexo institucional. Brasília: FUB/UnB, 1989.
- VIEITEZ, Cândido Geraldez. LODI, Lúcia Helena. Sobre a autonomia universitária. Universidade e sociedade. Brasília. ANDES. v. 1, n. 2, 1991. p. 39-40.

III - RELATÓRIO DAS DISCUSSÕES SOBRE O TEMA REALIZADAS PELO CONSELHO PLENO

(Florianópolis, 7 de outubro de 1993)

Os dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior - IFES reuniram-se em Florianópolis, em 07.10.93, para dar continuidade às discussões referentes à Autonomia Universitária, tema de estudos de comissão especificamente constituída para tal fim.

Nesta oportunidade, após conhecimento e avaliação do documento preliminar, elaborado pela Comissão da Autonomia Universitária, os dirigentes das IFES decidiram avançar seus trabalhos na direção apontada pelos questionamentos do documento preliminar da comissão, dividindo-se em três grupos de trabalho que discutiriam os sub-temas: 1) Autonomia: uma questão política; 2) Modelos de Autonomia; 3) Autonomia e Legislação.

Ainda como metodologia, ficou acordado que as discussões caminhariam no sentido de identificação da autonomia desejada e possível e na proposição de estratégias de como implementá-la. O resultado deste trabalho teria a finalidade de apontar as convergências e divergências de posições das IFES a respeito desta problemática. Decidiu-se, ainda, que as conclusões não teriam caráter deliberativo, revestindo-se apenas da característica de “indicações” para posterior discussão nas Instituições e retorno para deliberação da ANDIFES, em próxima reunião que ficou marcada para 26.10.93, na sede do CRUB.

Neste documento, ressaltam-se os pontos de convergência e divergência resultantes da compatibilização das idéias dos três grupos temáticos, apresentadas, defendidas e discutidas em plenário ao final desse mesmo dia.

A autonomia universitária é, hoje, princípio constitucional, portanto, inegável e inquestionável. Esta consciência por parte das IFES deve ser o ponto de partida e norteador do comportamento institucional em busca do exercício pleno da autonomia. Cabe, portanto, como primeira postura da ANDIFES, posicionar-se claramente a favor da autonomia, buscando-se uma linguagem conceitual comum, sem perder de vista os riscos envolvidos e as garantias necessárias à sua implementação para que não ocorra a destruição do sistema de educação superior brasileiro, calcado, sobretudo, no papel desempenhado pelas IFES.

É condição indispensável para a construção e a execução do seu projeto acadêmico e científico que a IFES esteja inserida na construção de uma sociedade democrática, que busca a superação das desigualdades sociais e o desenvolvimento do país, respeitando-se as características e necessidades específicas de cada região. Portanto, autonomia universitária não pode ser entendida como soberania, mas como condição para atingir o seu papel social de instituição pública.

Neste sentido, autonomia e avaliação devem ser entendidas como processos complementares e interrelacionados, cabendo à ANDIFES empenhar-se pela imediata implantação de uma sistemática de avaliação institucional a qual avaliará, perante a sociedade, o exercício pleno da autonomia por parte das IFES, sem prejuízo do controle externo por parte dos órgãos competentes, que deverão buscar, antes de tudo, o caráter preventivo deste controle.

No estágio atual das IFES, a maior dificuldade de implementar a autonomia constitucionalmente garantida reside na impossibilidade de elaboração orçamentária e de execução financeira, o que compromete qualquer planejamento institucional e, em consequência, a qualidade das

atividades desenvolvidas pelas IFES. Assim, o modelo de autonomia a ser defendido é o modelo de autonomia total, que passa, necessariamente, pela garantia e definição clara da fonte de financiamento, em valores reais e regulares, por parte do poder público. Da mesma forma, o Regime Jurídico Único não atende às especificidades das IFES no que se refere à política de pessoal. E o emaranhado de normas vigentes quanto a processos administrativos aplicados ao setor público em geral não possibilita eficiência e eficácia administrativa nas IFES.

A autonomia no seu contexto global compreende diversos aspectos que devem ser tratados em dispositivos legais diferentes. O projeto de LDB ora em tramitação no Congresso Nacional reforça o conceito de autonomia universitária e, embora suficiente sob o aspecto didático, científico e pedagógico, desde que assimilasse as contribuições da ANDIFES e outras instituições ligadas à educação, mostra-se insuficiente para resolver os problemas orçamentário, financeiro e de pessoal. Cabe, pois, à ANDIFES, empenhar-se pela rápida aprovação desse projeto de LDB, buscando, complementarmente e com a urgência que o caso requer, outros dispositivos legais que venham garantir os aspectos não contemplados pela LDB.

Assim, a ANDIFES deverá centrar esforços na aprovação de LEI COMPLEMENTAR que, ao regulamentar normas e procedimentos de elaboração orçamentária, execução financeira e gestão de pessoal, venha conferir às IFES o pleno exercício da autonomia.

O Projeto de Lei Complementar do Deputado UBIRATAN AGUIAR (PLC 119/92) na versão do substitutivo apresentado pelo Relator da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, JOSÉ FORTUNATI, (versão mais extensa-cópia anexa) poderia ser, dado o adiantamento em que se encontra no processo legislativo, o instrumento base para esta alternativa. Entretanto, na formulação citada, embora a que mais se aproxima das aspirações das IFES, o PLC não é consensual e não atende a todas as expectativas das IFES para o exercício pleno da autonomia. Dentre outros pontos possíveis e que devem ser sugeridos pelas IFES, a plenária da ANDIFES, reunida em Florianópolis, levantou os seguintes como merecedores de melhor reflexão e reformulação:

1) A indefinição do percentual de dotação global para as IFES bem como o atrelamento de recursos para OCC às despesas de pessoal (art. 1º). Caberia à ANDIFES apontar concretamente os percentuais, a base orçamentária e os parâmetros de crescimento destes índices, com base em estudos realísticos das necessidades das IFES.

2) O projeto prevê a possibilidade de níveis de remuneração próprios em cada instituição, mantidos com recursos de fontes distintas do Tesouro Nacional (art. 2º), isto é, recursos decorrentes de captação própria. Assim, para evitar desvirtuamento do papel e da função da Universidade e as conseqüentes longas discussões que isto geraria, seria necessário que fosse incluído no texto daquele PCL a possibilidade de financiamento desta diferença salarial também com recursos da União, resultantes de saldo da dotação global, decorrente da gestão eficiente dos recursos públicos por parte da instituição.

3) Prever mecanismos de adequação da atual dotação global e de crescimento gradativo desta dotação orçamentária não apenas em decorrência do crescimento natural apurado pela avaliação periódica das instituições, mas como percentual de dotação global em si, válido para todas as Instituições (i.e., aumentar o bolo).

No que concerne à gestão administrativa e de pessoal, a ANDIFES buscará outra LEI COMPLEMENTAR que crie um regime jurídico próprio. Esta conquista, entretanto, deveria enveredar não na perspectiva da conceituação jurídica e política - já tentada no passado e que se mostrou infrutífera - mas na defesa de sua necessidade e aplicabilidade. Dentre outras, este regime deveria contemplar as seguintes características:

- plano de carreira especial para docente;
- plano de carreira especial para servidores cujas atividades sejam inerentes às atividades específicas da IFES;
- estabilidade alcançada através de processo de qualificação e avaliação específica para cada categoria;
- possibilidade de contratação de pessoal em regime distinto;
- isonomia de piso salarial baseada no plano de carreira padrão;
- relações de trabalho acordadas a partir da peculiaridade das atividades universitárias;
- normas específicas de gestão financeira e patrimonial, sem prejuízo do controle externo competente.

A prevalecer esta posição, a plenária da ANDIFES entendeu que as IFES devem-se posicionar contrárias ao encaminhamento do Ante-Projeto de Lei que dispõe sobre administração e desenvolvimento institucional dos recursos humanos do sistema federal de ensino, proposto pela Comissão de Plano de Carreira, criada pelas portarias 1712 e 1861/92, recentemente submetido à apreciação das IFES pela SESu. Este plano, se não totalmente contraditório à criação de um regime jurídico próprio, é muito tímido, restrito e atrelado ao RJU. Uma proposta mais ampla e consistente na forma de LEI COMPLEMENTAR seria mais eficaz para as IFES, dado, sobretudo, o status de prevalência da lei complementar sobre as leis ordinárias, inclusive o RJU.

Emergencialmente, entretanto, até que as medidas sugeridas sejam efetivamente implementadas, a ANDIFES deverá, de forma mais agressiva, continuar buscando a desregulamentação necessária, eliminando-se a ingerência dos diversos órgãos federais sobre a administração das IFES. Cabe a cada instituição identificar, na legislação atual, os elementos impeditivos do exercício da autonomia e, através da ANDIFES, definir as formas de eliminá-los.

A ANDIFES, enquanto instituição que reúne os dirigentes das universidades e instituições isoladas federais, tem uma importante e indelegável responsabilidade na defesa da autonomia universitária. Urge, pois, que se desencadeie uma frente de ação forte e unificada neste sentido.

* * *

Outros pontos mencionados mas não aprofundados na discussão em plenária:

- Legislação própria para HUs e Fundações de Apoio, tanto no que concerne a recursos humanos como a procedimentos administrativos.
- Necessidade de elucidar a questão das instituições isoladas no que concerne à autonomia universitária conferida pelo art. 207 da Constituição.
- Garantia de níveis salariais, no regime jurídico próprio, no mínimo compatível com o serviço público federal civil e militar.
- Pertinência ou não da implantação de projeto-piloto de autonomia.
- Definição da ANDIFES como órgão de controle do sistema autônomo.

PARTICIPAÇÃO

Presidente da ANDIFES: Prof. Nelson Maculan Filho - Reitor UFRJ

Comissão sobre “Autonomia Universitária”

-Prof. Antônio Diomário de Queiroz	- Reitor da UFSC - Presidente
-Prof. Tabajara Gaúcho da Costa	- Reitor da UFSM
-Prof. Neroaldo Pontes de Azevedo	- Reitor da UFPb
-Prof. Roberto da Cunha Penedo	- Reitor da UFES
-Prof. Valdemar Hial	- Diretor da FMTM
-Prof. Nestor Barbosa de Andrade	- Reitor da UFU

Grupos de Trabalho

1) Autonomia: Uma questão Política

UFPB	Neroaldo Pontes de Azevedo	Reitor
UFU	Nestor Barbosa de Andrade	Reitor
UFRN	Geraldo dos Santos Queiroz	Reitor
UnB	Antônio Ibanez Ruiz	Reitor
UFOP	Renato Godinho Navarro	Reitor
UFRS	Hélgio Trindade	Reitor
UNIR	Sinedei de Moura Pereira	Reitor
UFBA	Luiz Felipe Perret Serpa	Reitor
UFPR	Mario Portugal Pederneiras	Vice-Reitor
EFEI	Fredmarck Gonçalves Leão	Dirigente
UFPI	Isabel dos Santos Araújo	Pró-Reitora
UFPEL	Nara Leite Duval	Assessora
UFPEL	Maria Cecília Lórea Leite	Assessora
UFMT	Valfredo da Mota Menezes	Vice-Reitor
UFSC	Ana Maria Pereira	Relatora
UFSC	Pedro Antônio de Mello	Relator

2) Modelos de Autonomia

UFES	Roberto Penedo	Reitor
UFJF	José Passini	Reitor
UFPe	Éfrem de Aguiar Maranhão	Reitor
UFSCar	Newton Lima Neto	Reitor
FUFMS	Celso Vitório Pierezan	Reitor
FUAM	Nelson Abrahim Fraiji	Reitor
UnB	João Cláudio Todorov	Reitor eleito
UFRPe	Valmar C. de Andrade	Vice-Reitor
UFRJ	José Carlos Netto Ferreira	Vice-Reitor
UFPEL	Daniel Souza Soares Rassier	Vice-Reitor
FFFCCMPA	Oscar May Pereira	Dirigente
FFOD	Geraldo Walter Aguiar	Dirigente
UFAC	Joaquim Lopes da Cruz Filho	Assessor
UFMT	Antônio da Silva Moraes	Pró-Reitor
UFMT	Celina Maria Araújo Tavares	Assessora
UFSC	Solange Vaz Correa	Relatora
UFSC	Maria Teresa Gomes Keuneke	Relatora

3) Autonomia e a Legislação

UFSM	Tabajara Gaúcho da Costa	Reitor
UFSC	Nilcéa Lemos Pelandré	Vice-Reitora
UFMG	Vanessa Guimarães Pinto	Reitora
UFG	Ricardo F. Bufaiçal	Reitor
UFMA	Aldy Mello de Araújo	Reitor
ESAL	Silas Costa Pereira	Dirigente
CEFET/MG	Luiz Fernando Guimarães	Dirigente
UFPa	Joaquina Barata Teixeira	Pró-Reitora
UFPI	Maria Oliveira Lima (Lindamir)	Assessora
UFRJ	Artur Obino Neto	Assessor
UnB	Gustavo H.S. Balduino	Secret. ANDIFES
UFSC	Maria Joana Barni Zucco	Relatora

**IV. RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL
RESPONSÁVEL PELA AGENDA AUTONOMIA / 1994**

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO/MEC

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL RESPONSÁVEL PELA AGENDA AUTONOMIA / 1994

(Portaria N° 350 / MEC, de 08 de março de 1994)

Agosto / 1994

**COMISSÃO NACIONAL RESPONSÁVEL PELA
AGENDA AUTONOMIA/94
(PORTARIA 350/MEC/94)**

RELATÓRIO FINAL

1. INTRODUÇÃO

A Comissão Nacional responsável pela Agenda Autonomia/94 foi criada pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em 8 de março de 1994, composta por representantes da SESu/MEC, ANDIFES, ABRUEM, ANUP, FÓRUM DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS, ANDES-SN, FASUBRA SINDICAL E UNE, sob a coordenação do Secretário de Educação Superior. As entidades componentes fizeram-se representar por diversos membros e assessores, exceção feita à UNE que não compareceu à maioria das reuniões.

Os trabalhos da Comissão tiveram início em 6 de abril, sob a responsabilidade do Comitê Assessor da Comissão Nacional, que elaborou documento apontando, a partir do artigo 207 da Constituição Federal de 1988, as providências necessárias à operacionalização da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades brasileiras.

Em sua primeira reunião, em 19 e 20 de abril, a Comissão Nacional examinou o documento apresentado pelo Comitê Assessor, discutindo-o e acrescentando novas considerações a cada tema, dando origem a um segundo documento que foi encaminhado para discussão às entidades representadas na Comissão.

Na segunda reunião, em 21 e 22 de maio, a Comissão recomendou a realização de um seminário aberto à participação de todos os integrantes das entidades envolvidas e ao público em geral.

O Seminário Nacional sobre Autonomia Universitária foi realizado na Universidade de Brasília, nos dias 15 e 16 de junho, tendo como objetivo debater amplamente a questão, na tentativa de estabelecer formas de implementação da autonomia, mediante indicação de parâmetros e mecanismos indispensáveis à sua concretização, dos pontos de vista didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial.

O Seminário teve expressiva participação dos membros das diversas entidades, tendo contado, também, com a presença do Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Murílio de Avellar Hingel, do Deputado Federal Florestan Fernandes, do Senador Cid Sabóia de Carvalho e de diversos outros renomados palestrantes e painelistas, retomando-se a histórica trajetória das discussões sobre a autonomia universitária em nosso País e as perspectivas de sua efetiva implementação neste momento.

Após a realização do Seminário, formou-se uma comissão de sistematização que, em 17 de junho, elaborou relatório, novamente submetido às diversas entidades para análise e

deliberação. Em nova reunião da Comissão Nacional, em 5, 6 e 7 de julho, procedeu-se ao exame das sugestões apresentadas pelas entidades com vistas à obtenção de consenso sobre as questões ainda pendentes. Como os trabalhos não puderam ser concluídos, nova reunião foi marcada para os dias 26 e 27 de julho. Nessa ocasião, foram dirimidas as últimas dúvidas e elaborado este Relatório Final, a ser encaminhado ao Ministro da Educação e do Desporto.

2. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: histórico, princípios e bases legais

A autonomia já constava da Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, de 1911, e do Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, mas permaneceu inerte, como letra morta, no que extrapolasse a liberdade de cátedra, até a década de 60, quando passou a figurar na legislação ordinária - Leis nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 e em outros dispositivos complementares.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, consagrou o princípio da autonomia universitária. O artigo 207 assim reza:

“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 cumprimento de suas finalidades, as universidades públicas organizam-se a partir de seus Estatutos e Regimentos Gerais, elaborados de acordo com os princípios constitucionais e com as leis básicas da educação e do serviço público.

As universidades privadas, de livre iniciativa, organizam-se a partir das condições previstas no artigo 209 da Constituição Federal de 1988 e em seus Estatutos e Regimentos Gerais, também elaborados de acordo com os princípios constitucionais e as leis básicas da educação.

Os dirigentes das universidades públicas e privadas são responsáveis civil, penal e administrativamente por seus atos e o Estado tem múltiplos mecanismos para acompanhar e controlar as atividades dessas Instituições. Assim, autonomia não é soberania e seu exercício pleno é, antes de tudo, um direito e uma responsabilidade das Instituições.

Entretanto, a autonomia universitária, com prerrogativa de direito constitucional e teoricamente auto-aplicável, tem sido, na prática, muito limitada. A multiplicidade e a superposição de leis e atos normativos que se sucedem, bem como a total imprevisão quanto ao repasse dos recursos financeiros, no que concerne às Universidades públicas, impedem a sua efetivação nos aspectos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial. Cabe destacar que as Universidades têm consciência da importância da autonomia, enquanto instrumento capaz de garantir a necessária liberdade que o desenvolvimento científico e cultural exige. Não obstante, autonomia, longe de ser “soberania”, é responsabilidade e compromisso com a sociedade. Nesta perspectiva, é fundamental lembrar que, paralelamente à consolidação da autonomia, as Universidades estão iniciando o processo de avaliação institucional através do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras da SESu/MEC.

3. OS EIXOS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

3.1 - Autonomia Didático-Científica

A educação superior brasileira tem suas bases legais nas leis nºs 4.024/61 e 5.540/68 e outras que, ao longo dos anos, vieram alterar alguns de seus pontos específicos. Sabe-se, entretanto, que há anos é sentida a necessidade de mudanças substanciais nas leis básicas da educação, decorrendo daí a já histórica discussão da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, aprovada em maio de 1993, pela Câmara dos Deputados, e ainda em tramitação na Comissão de Educação do Senado. A implementação da autonomia didático-científica das universidades, considerada como uma das mudanças essenciais, poderia ser obtida com a aprovação e implementação da nova LDB. Neste sentido, após discussão de inúmeros aspectos impeditivos do exercício pleno dessa autonomia, a Comissão Nacional entendeu, como medida prioritária, sugerir ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto e às entidades ligadas à comunidade universitária, em nível nacional, que envidem todos os esforços e gestões junto aos parlamentares para a imediata aprovação da LDB.

Sem prejuízo da reivindicação maior acima apresentada, a Comissão Nacional discutiu alguns pontos específicos pertinentes ao eixo da autonomia didático-científica, encaminhando as seguintes sugestões:

3.1.1 - Revogação de Decretos que dispõem sobre criação de novos cursos, especialmente nas áreas de Saúde, Jurídica e Ciências Exatas e Tecnologia

Considerando-se que:

a. a política educacional vigente no País nas últimas décadas não levou em devida consideração diretrizes e critérios consistentes e efetivos para a autorização de funcionamento, credenciamento, fiscalização e avaliação de cursos superiores;

b. tal lacuna constituiu-se em um dos motivos para que propostas que fortalecem o papel de Conselhos Profissionais, Conselhos Nacionais e outras instâncias exteriores às universidades e ao âmbito do MEC, na definição das referidas diretrizes e critérios, passem a ser veiculadas em diferentes níveis. Os decretos nºs 359, de 9 de dezembro de 1991, 98.377, de 8 de novembro de 1989, 98.391, de 13 de novembro de 1989 e 98.404, de 18 de novembro de 1989, são exemplos dessa situação;

c. há esforços desenvolvidos no âmbito do MEC, das universidades e dos demais espaços de discussão acadêmico-educacionais, tais como o debate sobre a LDB, especialmente a proposta de criação do Conselho Nacional de Educação, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB, já em curso, e a Agenda Autonomia Universitária/94;

d. tais esforços tendem a compor uma sólida e legítima política global para a educação superior no País, estimulando o processo de integração da Universidade com a sociedade civil e suas instâncias representativas;

e. a Universidade, consciente de seu papel social, tem demonstrado estar atenta às necessidades nacionais e loco-regionais, em termos de suas determinações históricas e de suas perspectivas a curto, médio e longo prazos, não se atendo a meros indicadores conjunturais como, por exemplo, a oferta e demanda de mercado,

propõe-se:

1. que sejam revogados os decretos mencionados na alínea "b" acima;

2. que sejam reafirmadas as instâncias educacionais responsáveis pela autorização de funcionamento, credenciamento, fiscalização e avaliação de cursos superiores;

3. que seja assegurada a participação de membros dos Conselhos Nacionais das respectivas áreas nas Comissões de Especialistas existentes no MEC e no CFE, para os fins indicados no item anterior.

3.1.2 - Registro de Diplomas

Considerando-se que:

a. nos termos do artigo 27 - caput, da Lei nº 5.540/68, é obrigatório o registro dos diplomas, para que tenham validade nacional;

b. pelos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, somente as universidades federais e, em alguns casos, as universidades estaduais podem efetuar o registro de diplomas das demais Instituições de Ensino Superior - IES;

c. o atual sistema de registro de diploma implica considerável demora após a conclusão do curso e, em decorrência, possíveis prejuízos aos recém-formados;

d. o atual sistema de registro de diplomas tem-se mostrado ineficiente na verificação da qualidade do ensino ministrado e, portanto, da qualificação do formando;

e. o próprio MEC já reconheceu a necessidade de simplificação do sistema nacional de registro de diplomas, submetendo à consideração das Universidades, no final de 1992, como parte do programa federal de desregulamentação, um anteprojeto de lei com este objetivo,

propõe-se:

1. que seja delegada às universidades públicas e privadas e às IES isoladas federais a competência para efetuar o registro de seus próprios diplomas, com a mesma responsabilidade e autonomia que possuem para ministrar seus cursos e conferir seus diplomas;

2. que seja determinado que as IES isoladas privadas continuem enviando seus diplomas para serem registrados por universidades públicas da região ou do Estado;

3. que sejam revogados outros dispositivos legais e normativos sobre o assunto, especialmente o artigo 27 e parágrafos da lei 5.540/68.

3.1.3 - Revalidação de Diplomas Estrangeiros

Considerando-se que a autonomia constitucionalmente conferida às universidades - e estendida às IES isoladas federais - garante às mesmas autonomia didático-científica, desde que obedecidas as diretrizes gerais da legislação básica da educação superior no País, propõe-se:

1. que seja reconhecida a autonomia das universidades públicas e privadas e das IES isoladas federais para fixar critérios próprios de revalidação de diplomas de graduação e pós-graduação obtidos em instituições estrangeiras, desde que mantenham cursos reconhecidos/credenciados equivalentes e que sejam respeitados os acordos internacionais, revogadas as disposições em contrário, especialmente o artigo 51 da Lei nº 5.540/68 e as Resoluções do CFE sobre a matéria;

2. que o poder público determine a instância educacional competente para revalidação de diplomas, quando não houver nas instituições competentes cursos reconhecidos/credenciados equivalentes.

3.1.4 - Aproveitamento de Estudos e Mobilidade Acadêmica

Considerando que as universidades públicas e privadas e as IES isoladas federais têm autonomia para, respeitados os currículos mínimos, propor os currículos de seus cursos e os critérios de aproveitamento e avaliação de seus estudantes, bem como elaborar os programas das disciplinas e os correspondentes planos de ensino, **propõe-se:**

1. que as universidades públicas e privadas e as IES isoladas federais, respeitados os mesmos critérios de qualidade de seus cursos, tenham autonomia para decidir sobre o aproveitamento de estudos realizados em outras instituições nacionais e estrangeiras, por alunos que nelas ingressem via vestibular, transferência facultativa, transferência obrigatória ou retorno;

2. que as instituições acima mencionadas tenham autonomia para celebrarem convênios interinstitucionais, nacionais e internacionais, objetivando o intercâmbio de estudantes, segundo critérios de aproveitamento de estudos previamente fixados no âmbito desses convênios, respeitados os acordos internacionais vigentes;

3. que sejam revogados pareceres, resoluções e portarias do MEC e CFE sobre o assunto, que disponham em contrário.

3.1.5 - Administração de Cursos de Graduação

Com embasamento no princípio da autonomia universitária e correspondente responsabilidade das instituições quanto à defesa da educação como um bem público e o respeito às diretrizes básicas da educação nacional e aos direitos constitucionais, **propõe-se:**

1. que as universidades e as IES isoladas federais, através de seus conselhos superiores e de acordo com suas finalidades e princípios institucionais, tenham autonomia para:

- a. definir e alterar o número de vagas de seus cursos;
- b. estabelecer critérios próprios de seleção para o acesso aos cursos universitários;
- c. ocupar as vagas remanescentes por transferências, por portadores de diplomas de curso superior, por retornos ou por modalidades diversas de alunos não-regulares;
- d. estabelecer os prazos de integralização curricular, respeitados os padrões mínimos nacionais e a qualidade esperada.

2. que sejam estabelecidos mecanismos de acompanhamento e avaliação dessas instituições, por parte do poder público, para a garantia do padrão unitário de qualidade.

3. que sejam revogados os diversos dispositivos normativos baixados pelo MEC e pelo CFE que limitam a autonomia das instituições acima mencionadas no que se refere à administração de seus cursos.

3.1.6 - Currículos Mínimos

Considerando-se que:

a. as peculiaridades regionais e necessidades geo-educacionais imprimem às universidades características diferenciadas;

b. se faz necessária uma concepção ampla de currículo que apresente, além de matérias e disciplinas, indicadores referentes à pesquisa e à extensão;

c. a integração com os países da América do Sul, que se concretiza gradualmente e implica a necessidade de adaptação de currículos e programas escolares que atendam às novas tendências,

propõe-se:

1. que seja procedida pelo CFE a revisão dos currículos mínimos, mantendo-os como diretrizes básicas nacionais, permitindo-se, desta forma, que as universidades e IES isoladas federais, no exercício de sua autonomia, tenham espaço para a flexibilização curricular que atenda às suas finalidades específicas definidas em função do contexto em que se inserem;

2. que a avaliação a que se sujeitam as instituições por parte do poder público seja procedida de forma diferenciada em relação às suas características regionais.

3.2 - Autonomia Administrativa

A autonomia administrativa das universidades, apesar de igualmente garantida pela Constituição Federal para as instituições públicas e privadas, encontra, na prática, dificuldades e entraves quase intransponíveis quando se trata de instituição financiada pelo poder público sobretudo federal. As normas administrativas e de pessoal apropriadas às repartições públicas, tornam-se muitas vezes instrumentos impeditivos para a realização das finalidades precípuas da Universidade: ensino, pesquisa e extensão.

Assim, no que concerne ao aspecto administrativo, além de obedecer às leis gerais e específicas da educação, as universidades e IES isoladas públicas, sobretudo as federais, submetem-se igualmente às leis gerais e específicas da administração pública. Em decorrência, defrontam-se com normas, orientações e entendimentos díspares emanados da Secretaria de Administração Federal, do Ministério da Educação e do Desporto, dos ministérios da área econômica e do Tribunal de Contas da União. Nas esferas estadual e municipal, embora, talvez, em menor escala, ocorrem situações semelhantes.

Cabe novamente ressaltar que a aprovação da nova LDB atualizaria, em termos gerais, o alcance da autonomia administrativa das Universidades. A partir daí, dependendo do sistema a que pertença, cada universidade teria definidas as respectivas instâncias competentes de controle externo. Por outro lado, a aprovação de um plano de carreira efetivo para as IFES viria solucionar diversas distorções e dificuldades hoje vividas pelas instituições no que concerne à administração de pessoal.

Assim, reafirmando a urgente necessidade de atualização daqueles dispositivos le-

gais de maior alcance, a Comissão propõe, desde agora, a implementação de medidas relevantes para a conquista da autonomia administrativa nas universidades e IES isoladas federais.

3.2.1 - Estatuto e Regimento

A legislação básica da educação fixará as diretrizes da educação nacional de nível superior nas universidades e nas IFES.

As universidades e IES isoladas federais, no âmbito de seus respectivos conselhos superiores, obedecidas as diretrizes básicas nacionais, terão autonomia para definir as respectivas formas de organização e direção, elaborando e aprovando seus próprios estatutos e regimentos gerais. Assim, deverão ser revogados os dispositivos em contrário na legislação vigente.

3.2.2 - Nomeação e Contratação de Pessoal

Entende-se que a nomeação de pessoal deva ser de responsabilidade única de cada universidade, especialmente nas universidades e IES isoladas federais onde a nomeação ocorra para preenchimento de vaga existente no quadro geral de pessoal efetivo da instituição.

Propõe-se, portanto, para as universidades e IES isoladas federais que o MEC autorize, a curto prazo, a automática reposição de força de trabalho para os cargos vagos, independentemente da solicitação prévia hoje exigida, pois isto obriga, muitas vezes, à contratação de substitutos ou à utilização de mecanismos alternativos. Quando for o caso, idêntica recomendação se aplicará às universidades estaduais e municipais. Em todos os casos, a reposição deverá ser feita através de concurso público.

A médio prazo, sugere-se, também, a alteração dos artigos 13 e 15 do Regime Jurídico Único - RJU, objetivando rever os prazos para o início do exercício do recém-nomeado, no sentido de encurtá-los. Pelas especificidades de suas atividades (em especial a atividade de ensino e o trabalho nos Hospitais Universitários - HUs) as IFES não podem ficar a descoberto por tanto tempo.

Além disso, os procedimentos necessários à contratação de pessoal docente substituto e visitante deverão ter início e término na própria IFES, nas condições definidas em lei. Dentre as condições, propõe-se que seja garantida a possibilidade de contratação de substituto docente enquanto durar o afastamento do titular pelo prazo máximo de 12 meses, para substituições eventuais, vedada a prorrogação ou renovação de contrato. Para efeito deste item, consideram-se substituições eventuais aquelas realizadas para suprir a falta de docentes decorrente de exoneração, demissão, falecimento, prazo processual para provimento em vaga através de concurso público e licenças previstas em lei, excetuando-se a licença para tratar de interesse particular.

A contratação de docente visitante poderá ocorrer para atendimento a programa especial de ensino, pesquisa e extensão, de acordo com as normas estabelecidas pelas IFES. O prazo máximo será de 24 meses, renovável por, no máximo, igual período previsto em lei.

Quanto à contratação de pessoal técnico-administrativo, propõe-se que seja limitado a situações emergenciais de excepcional interesse público. Assim, entende-se necessária a imediata revisão da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

3.2.3 - Cessão, Redistribuição e Transferência de Pessoal entre IFES e órgãos da Administração Pública

É importante que sejam simplificados os procedimentos necessários aos atos de cessão, redistribuição e transferência de pessoal, nas situações acima mencionadas, envolvendo, tão somente, as instituições diretamente interessadas que, na execução desses atos, obedecerão ao disposto no RJU e no Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos - PUCRCE.

Igualmente, deverá o Governo Federal recomendar às autoridades competentes o estabelecimento de mecanismos que favoreçam a cessão, redistribuição e transferência de pessoal nas IES públicas estaduais e municipais.

3.2.4 - Sanções Disciplinares

Entende-se que as IFES devem ser responsáveis desde a simples aplicação de advertência até o ato de exoneração por justa causa, mesmo porque já são responsáveis por toda a tramitação do processo de sindicância ou de inquérito administrativo. Para isso será necessária, a curto prazo, simplesmente uma delegação de competência específica aos dirigentes das IFES, por parte do Ministro de Estado da Educação e do Desporto e do Presidente da República, através de portaria e decreto e, a médio prazo, alteração do art. 141 do RJU.

OBS.: A FASUBRA SINDICAL defende a manutenção do referido dispositivo legal.

Os dispositivos legais deverão, todavia, dispor sobre a garantia e definição de instâncias recursais internas e externas.

3.2.5 - Capacitação de Pessoal

Entende-se ser essencial que cada IFES tenha condição de elaborar e aprovar o seu plano anual de capacitação, executando-o com os recursos oriundos do percentual de 1% da verba de pessoal, já definido na lei nº 8460, de 17 de setembro de 1992, para as IFES, ou de valor explicitado nos orçamentos das instituições.

Ressalte-se, todavia, que a centralização dos recursos de capacitação na SAF ou em fundo especial inviabiliza os programas, na medida em que os mesmos deverão estar intrinsecamente ligados aos projetos das instituições e ajustados às suas necessidades e finalidades. Da mesma forma, a centralização acabaria por exigir estrutura administrativa que viria a consumir, desnecessariamente, parte dos recursos disponíveis e tempo de tramitação.

Assim, propõe-se a revisão da legislação em vigor e a adoção de imediato repasse dos recursos correspondentes às IFES, na mesma oportunidade da liberação dos recursos de pessoal.

As políticas e procedimentos da Fundação Centro de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES que, já consagrados, prestam indispensável serviço às IES, devem ser mantidos e estendidos também aos servidores técnico-administrativos.

Cabe, ainda, lutar pela implementação de um Plano Nacional de Capacitação de

Pessoal que fixe as diretrizes gerais para os recursos, planos e programas institucionais de capacitação de pessoal docente e técnico-administrativo.

3.2.6 - Transformação de Cargos e Readaptação

Em função da dinâmica do trabalho desenvolvido, cabe a cada IFES decidir sobre o preenchimento de vagas existentes, pela transformação de cargos, de acordo com seu planejamento e suas necessidades, desde que não haja aumento de despesas.

Da mesma forma, a readaptação prevista no RJU deve ficar restrita à decisão final da instituição, a partir de laudo de sua junta médica.

Propõe-se que o Governo Federal recomende às instâncias competentes a adoção de medidas semelhantes para as IFES estaduais e municipais.

3.2.7 - Afastamento para Estudos ou Missões no Exterior

Entende-se necessária a revisão dos Decretos nºs 91.800/85, 1.042/94 e 1.055/94, para desburocratização dos procedimentos, ficando a decisão final de autorização restrita ao âmbito de cada IFES, por delegação de competência do Presidente da República, observados os critérios gerais fixados pelo RJU e pelo PUCRCE. Sugere-se, portanto, a edição de decreto simplificado, regulamentando o artigo 95 do RJU para as IFES e delegando competência aos seus dirigentes, via MEC, para a devida autorização. De imediato, é necessário que seja liberado, à critério das IFES, o afastamento de pessoal docente e técnico-administrativo para atividades em países da América do Sul.

O Governo Federal deverá recomendar às instâncias competentes a adoção de medidas semelhantes para as IES estaduais e municipais.

3.2.8 - Publicação de Atos

A Comissão Nacional propõe alteração de fluxo quanto à publicação de atos oficiais, de tal forma que as portarias para nomeação de ocupantes de cargos de direção - CDs e funções gratificadas - FGs nas IFES sejam encaminhadas diretamente à Imprensa Nacional, sem a obrigatoriedade de passagem pela SAF, conforme recentemente determinado.

3.2.9 - SIAPE

Defende-se a autonomia das IFES para manutenção de sistemas próprios de administração de pessoal, sem prejuízo da alimentação dos cadastros centralizados e da prestação de contas, até que se possa implantar um sistema nacional eficiente e moderno que atenda às necessidades e especificidades das instituições.

3.2.10 - Regime Administrativo Próprio

Tendo em vista a autonomia administrativa garantida pela Constituição Federal, propõe-se que seja atribuído às IFES regime administrativo adequado às suas necessidades e finalidades, com normas específicas de gestão de patrimônio, materiais e serviços, obedecidos os princípios gerais da administração pública federal.

Semelhante medida deverá ser adotada, no que couber, pelas respectivas instâncias, quando se tratar de IES pública estadual ou municipal.

3.2.11 - Expansão de Vagas

Em função da expansão de suas atividades, as IFES devem ter condições de adequação de seu quadro de pessoal às suas reais necessidades. Para tanto, deverá ser coordenado pelo MEC um plano de expansão e/ou adequação de vagas, de acordo com os planos plurianuais de desenvolvimento de cada instituição.

A Comissão propõe que semelhante medida seja adotada, no que couber, pelas respectivas instâncias, quando se tratar de IES pública estadual ou municipal.

3.3 Autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial

A discussão sobre autonomia de gestão financeira e patrimonial deve considerar, como imperativos, o papel da Universidade no contexto nacional, o projeto de governo para o setor educacional e a função do Estado na política atual. Neste sentido, é entendimento já estabelecido que o modelo apropriado de Universidade deve, antes de tudo, ser adequado à realidade do País, contemplando, especialmente, a democratização do acesso.

A educação, enquanto bem público e direito de todos, é responsabilidade do Estado, sendo, entretanto, livre à iniciativa privada, desde que resguardado seu caráter público e sua importância social.

Assim, fica evidente a distinção de enfoque da autonomia de gestão financeira e patrimonial para universidades privadas e instituições públicas. Reconhece-se, todavia, que, para ambas, o aspecto financeiro influi e, por vezes, limita a base de sua autonomia, permeando, assim, os diversos níveis de discussão.

3.3.1 - Autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial das Universidades Públicas

A autonomia das universidades públicas depende, antes de tudo, da garantia de recebimento de recursos públicos em quantidade e prazos que permitam o planejamento de suas atividades e assegurem sua execução dentro dos parâmetros da qualidade esperada. Assim, a aprovação do PLC 119, com as alterações sugeridas por esta Comissão, é entendida como medida de maior importância para que as IFES obtenham as condições básicas para consecução da autonomia de gestão financeira e patrimonial. As demais instituições públicas, por sua vez, conforme exemplos já verificados no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Santa Catarina, devem buscar formas apropriadas junto às esferas competentes para o alcance desta garantia, na forma mais adequada às especificidades de cada instituição, dentro de seu contexto econômico e político.

Enquanto isso, cabe, todavia, a implementação de algumas medidas complementares que venham a contribuir para a autonomia de gestão financeira e patrimonial das instituições públicas.

3.3.1.1 - Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIDOR - Sistema Integrado de Orçamento

As instituições públicas federais, interligadas aos sistemas acima referidos, propõem o aprimoramento de alguns mecanismos do SIAFI para que seja possível emitir os relatórios gerenciais indispensáveis, hoje inexistentes, pela falta de acessórios tipo extrator de dados. Igualmente, a operacionalização “on line” não ocorre na sua amplitude ideal, necessitando aguardar processamento central para atualização. Sugere-se, ainda, a integração dos sistemas SIDOR-SIAFI, para agilização dos processos administrativos nas IFES. Para tanto, deveria haver maior comunicação e identidade de procedimentos entre a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação e a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda. Um dos passos para tal integração seria a adoção, por parte da SOF, das medidas previstas no Decreto nº 825/93.

3.3.1.2 - Gerência de Recursos Próprios

Entende-se que as IFES públicas devam poder utilizar recursos diretamente arrecadados, através de receita própria e de convênios (exceto os de origem governamental), desvinculados da liberação do orçamento.

Embora concordando com a medida, que facilita o gerenciamento financeiro das IFES públicas, a representação da FASUBRA-SINDICAL solicitou que fosse registrada a sua posição política contrária ao pagamento de quaisquer taxas por parte dos estudantes.

3.3.1.3 - Gerência de Recursos Orçamentários

Propõe-se que as IES públicas possam gerir os recursos orçamentários em fluxo contínuo, sem barreiras de prazos, transferindo saldos automaticamente para o exercício subsequente.

3.3.1.4 - Licitação

Propõe-se, a curto prazo, a revisão da Lei nº 8.666/93 e das alterações subsequentes, possibilitando a diminuição dos prazos fixados para cada etapa do processo, de acordo com a complexidade específica de cada licitação, e a inclusão da variável “qualidade comprovada”, além da variável “menor preço”, uma vez que, na prática, a mesma especificação técnica nem sempre significa a mesma qualidade para fins específicos, do que advêm, às vezes, graves prejuízos financeiros e dificuldades gerenciais para as instituições.

Enquanto perdurar a situação vigente, é essencial o estabelecimento de medidas que venham conferir maior autonomia às IFES na adoção de mecanismos mais flexíveis e ágeis para a aquisição de bens, equipamentos e materiais.

3.3.1.5 - Ações Judiciais

Sugere-se propor a alteração das normas legais que permitam a inclusão na LDO de dispositivo específico neste sentido, de forma a garantir às IES públicas o imediato pagamento de ações judiciais transitadas em julgado, assegurando-se, ainda, a quitação de precatórias com a devida atualização monetária.

3.3.1.6 - Gestão Financeira

A imprevisibilidade de liberações financeiras e orçamentárias, no que concerne a valores e datas, tem sido, nos últimos tempos, um relevante fator impeditivo da autonomia das IFES, prejudicando qualquer forma de planejamento a curto, médio e longo prazos, e a eficácia das atividades institucionais. Assim, até a aprovação do PLC 119, propõe-se a adoção de cronogramas para os repasses dos recursos orçamentários para OCC, no mesmo prazo da liberação dos recursos de pessoal a eles vinculados.

Cabe, ainda, recomendar às autoridades competentes a adoção de medidas semelhantes para as demais IFES públicas que ainda não possuam cronograma apropriado de repasse de recursos de OCC.

3.3.1.7 - Prestação de Serviços Onerosos, Utilização de Recursos Próprios para Pró-Labore e Complementação Salarial

Não se chegou a um consenso a propósito desta questão.

A representação da ANDES, encarregada de propor uma redação para a mesma, o fez com o seguinte teor:

“As universidades poderão prestar serviços a título oneroso, explorar patentes e licenças e comercializar produtos derivados das atividades de ensino e pesquisa, desde que seja garantido o financiamento público das universidades públicas e que a utilização desses recursos financeiros, denominados recursos próprios, seja dirigida prioritariamente ao desenvolvimento do padrão unitário de qualidade, obedecendo a critérios de distribuição definidos internamente em cada universidade.

A utilização de recursos oriundos de convênios com organizações não governamentais, para pagamento de pessoal, quer como pró-labore, quer como complementação salarial, fere as normas constitucionais da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, da carreira e da isonomia, não podendo, portanto, ser implementada.

As universidades definirão mecanismos transparentes para o planejamento financeiro, a gerência e o controle na utilização dos recursos próprios.”

Na discussão do assunto, vários pontos de vista foram notados:

- a. a igualdade de remuneração para pessoas com diferentes desempenhos no trabalho acaba por se constituir um prêmio para a mediocridade;
- b. a complementação salarial e/ou pró-labore, em forma de adicional individual “ocasional e conquistado”, é uma realidade no mundo inteiro;
- c. a isonomia salarial deve ser mantida como remuneração igual para o mesmo trabalho, admitindo-se, todavia, complementação para trabalhos especiais extraordinários em projetos de pesquisa e extensão;
- d. a complementação salarial nas IFES prejudica a isonomia salarial e é uma saída lateral que poderia ser corrigida por um plano de carreira sério, que desse à instituição mecanismos para evitar a mediocridade;
- e. o PUCRCE, em vigor (anexo ao Decreto nº 94.664/87), já prevê, no seu art. 14, § 1º, letra “d”, que, no regime de DE, nas IFES, pode ser admitida “colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição, de acordo com as formas aprovadas pelo conselho superior competente”;
- f. as instituições têm competência e responsabilidade para normatizar tal atividade, preservando-se sempre os interesses institucionais e a qualidade dos serviços que prestam;
- g. a proibição de recebimento de complementação salarial e/ou pró-labore desestimula a realização de projetos de pesquisa e extensão e, com isso, a instituição inviabiliza colocar seus recursos humanos a serviço da sociedade, de acordo com seu caráter público e seu compromisso social;
- h. as bolsas de pesquisa do CNPq já se constituem um programa oficial de complementação salarial por trabalho diferenciado.

3.3.2 - Autonomia de Gestão Financeira das Universidades Privadas

As universidades privadas, de acordo com os preceitos constitucionais e legais e respeitado o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, objetivando a construção de um padrão unitário de qualidade, são autônomas para gerir seus próprios planejamentos financeiros, devendo os respectivos Conselhos Universitários ou outros colegiados competentes - constituídos por representação de todos os segmentos organizados da comunidade interna e representantes da comunidade externa - aprovar os planos de carreira e de capacitação do pessoal docente e técnico-administrativo.

3.3.3 - SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 119, DE 1992

Dispõe sobre normas de gestão financeira das instituições federais de ensino superior, nos termos do art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A União alocará anualmente às instituições federais de ensino superior por ela mantidas um percentual da receita de impostos, repassado em duodécimos mensais, de forma a garantir:

I. recursos para despesas de pessoal e encargos, nos termos definidos nesta lei;

II. recursos para despesas de outros custeios e capital, equivalentes, no mínimo, a 15% (quinze por cento) da parcela dos recursos referidos no inciso anterior;

III. recursos para fomento e desenvolvimento institucional, equivalentes, no mínimo, a 10% (dez por cento) da soma das parcelas de recursos referidos no inciso I.

§ 1º A distribuição dos recursos entre as instituições federais de ensino superior será feita de acordo com critérios que garantam seu funcionamento e aperfeiçoamento.

§ 2º Os recursos previstos no inciso I deste artigo compreenderão as despesas para o pagamento de pessoal e encargos, a cujo total será acrescido, ainda, um percentual de, no máximo, 3% (três por cento), para atendimento de substituições temporárias decorrentes de afastamentos ou licenças de servidores, na forma da lei.

§ 3º Os recursos previstos no inciso II deste artigo serão alocados mensalmente a cada instituição, sob a forma de dotação global, permitindo a livre aplicação e remanejamento, entre diferentes rubricas, de elementos ou categorias de despesas, sem prejuízo de fiscalização dos órgãos externos competentes, não se aplicando, no âmbito desta Lei, as determinações do artigo 15 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 4º Os recursos de que trata o inciso III serão alocados globalmente ao Ministério da Educação e do Desporto que os distribuirá às instituições federais de ensino superior, com destinação específica, visando ao atendimento das diretrizes constitucionais de padrão de qualidade, da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, atendidos os objetivos e metas do Plano Nacional de Educação, visando, prioritariamente, a seu aprimoramento e revitalização.

§ 5º Os saldos positivos de recursos referidos nos incisos I e II deste artigo são automaticamente transferidos a crédito dos recursos próprios de cada IFES, ao final de cada exercício.

Art. 2º As Instituições Federais de Ensino Superior poderão prover os cargos de servidores necessários ao desenvolvimento de suas atividades, cuja criação, nos termos legais, obedecerá a um regime de quotas, estabelecidas periodicamente em articulação com o Ministério da Educação e do Desporto.

Art. 3º Os débitos e encargos para com servidores celetistas ou estatutários, ativos e inativos, decorrentes de ações judiciais anteriores à promulgação desta Lei ou que vierem a ocorrer em função de atos administrativos alheios à competência decisória de cada Instituição Federal de Ensino Superior, correrão à conta de dotação suplementar própria da União.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor no exercício subsequente à data da sua publicação, cabendo ao Ministério da Educação e do Desporto fazer os ajustes necessários à execução orçamentária.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

**COMISSÃO NACIONAL RESPONSÁVEL
PELA AGENDA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA/94**

SESu:

- . Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz
- . Profa. Maria José Vieira Féres
- . Prof. Evaldo Macedo de Oliveira
- . Prof. Jesus Renato Brunet

ANDIFES:

- . Prof. Antônio Diomário de Queiroz
- . Prof. Fredmark Gonçalves Leão

ANUP:

- . Prof. José Otávio Tomelin
- . Prof. Antônio de Souza Teixeira
- . Prof. Manoel José Gomes Tubino

ABRUEM:

- . Profa. Dinah Oliveira Santos

FÓRUM DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS:

- . Prof. Gilberto Luiz de Moraes Selber

ANDES:

- . Prof. Josevaldo Pessoa da Cunha
- . Profa. Anamaria Beck

FASUBRA:

- . Vânia Maria Galvão de Carvalho

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ANDIFES buscou, veementemente, através de seus diversos representantes, defender os interesses das universidades federais e das instituições isoladas federais não universitárias no âmbito das discussões da Comissão Nacional responsável pela Agenda Autonomia/94, respeitando-se e acatando-se a posição das demais entidades representadas, sempre que não ferissem princípios e necessidades fundamentais das IFES.

A leitura do Relatório Final comprova que os encaminhamentos sugeridos pela Comissão Nacional avançaram no mesmo sentido das propostas e indicativos da ANDIFES em 1993.

Acredita-se, após o esforço conjunto das diversas entidades no sentido de buscar, se não a ideal, a autonomia possível para o conjunto das universidades brasileiras, que a consecução desta inadiável meta depende, antes de tudo, da vontade política do Ministério da Educação e do Desporto e da Presidência da República, com o devido respaldo de nossos Parlamentares.

VI. COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO TEMÁTICA

Membros da Comissão Temática da ANDIFES

UFSC - Antônio Diomário de Queiroz - Presidente

UFSM - Tabajara Gaúcho da Costa

Odilon Antônio Marcuzzo do Canto

UFPB - Neroaldo Pontes de Azevedo

UFES - Roberto da Cunha Penedo

UFMG - Vanessa Guimarães Pinto

Tomaz Aroldo da Mota Santos

FMTM - Valdemar Hial

Nilson de Camargo Roso

Representantes da ANDIFES junto à Comissão Nacional / MEC

UFSC - Antônio Diomário de Queiroz - Titular

EFEI - Fredmark Gonçalves Leão - Suplente

UFES - Roberto da Cunha Penedo - Suplente

UFSC - Maria Joana Barni Zucco - Assessora

UnB - Anita C. Lapa - Assessora

UFG - Nelson Cardoso Amaral - Assessor

