

Autonomia: um estudo na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE

Maria Gorete Brotti*
Nelson Colossi*

Resumo: O estudo tem como objetivo analisar o processo de transição para a autonomia da UNIOESTE, segundo a percepção dos seus professores e dirigentes. Para tanto, procura-se: (a) conhecer os principais aspectos conceituais e os fundamentos macrosociais que sustentam a autonomia universitária; (b) caracterizar a percepção dos professores e dirigentes sobre a questão da autonomia universitária em geral e, em particular, a autonomia da UNIOESTE; (c) analisar os reflexos imediatos do processo de autonomia na gestão administrativa da UNIOESTE, bem como no âmbito do ensino, pesquisa e extensão; (d) identificar os fatores dificultadores e facilitadores da implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE.

Palavras-chave: Autonomia universitária, gestão universitária.

Abstract: This study analyzes the process of transition towards autonomy of UNIOESTE, according to the perception of its professors and administrators. To this end, the researcher sought to: (a) become acquainted with the main conceptual aspects and the fundamentals of the macro-society that supports the autonomy of the university; (b) characterize the perception of the professors and administrators concerning the issue of university autonomy in general and, in particular, the autonomy of UNIOESTE; (c) analyze the immediate repercussions of the process of autonomy on the current administration of UNIOESTE, as well as on the areas of teaching, research and extension; (d) identify the factors that cause difficulty/facility in the implementation of the full exercise of autonomy in UNIOESTE.

Key Words: University autonomy, university management.

1. Introdução

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

Nesse contexto, a preocupação com a questão da autonomia da universidade pública brasileira adquire centralidade. Ao longo dos anos a universidade vem discutindo e mobilizando esforços com vistas à implantação da sua autonomia. Houve grandes avanços nas discussões em torno do tema, bem como na legislação. Por

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

Particularmente no Estado do Paraná, somente nos últimos anos é que se iniciaram as discussões de políticas para um sistema de ensino superior estadual. O governo do Paraná mantém ensino superior em cinco universidades e onze faculdades isoladas, que absorvem, aproximadamente, 50% dos estudantes de graduação do Estado. A maioria das IES estão localizadas no interior

* CPGA/Universidade Federal de Santa Catarina.

do Paraná, sendo uma no Sul, Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); duas no Norte, Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Universidade Estadual de Maringá (UEM); uma no Extremo Oeste e Sudoeste, Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); uma no Centro Oeste, Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO); além de nove faculdades em diversas regiões e duas na capital.

Nos últimos anos, houve avanços significativos na consolidação das universidades estaduais paranaenses. Destaca-se: (1) a regulamentação do Artigo 205 da Constituição Estadual, criando o Fundo Paraná, órgão responsável pelo financiamento da pesquisa e tecnologia do Estado; (2) a criação da Carreira Docente das universidades, refletindo positivamente na melhoria da qualidade do ensino pela qualificação e manutenção dos seus quadros; (3) a implantação do Projeto Telemática, dotando as instituições e o Estado de tecnologia moderna na área das comunicações; e (4) a iniciação do processo de autonomia, mediante o Termo de Autonomia do governo estadual.

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

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

Além disso, a UNIOESTE, assim como as demais universidades estaduais paranaenses, em decorrên-

cia do referido Termo de Autonomia, está iniciando o processo de implantação da sua autonomia. Conforme o Termo, as IES paranaenses, juntamente com o governo, devem discutir uma proposta de autonomia definitiva. Nessa primeira fase, numa observação superficial do processo, verifica-se que o seu desenvolvimento prático, em muitos aspectos, está sendo dificultado pelas imposições legais do próprio Termo de Autonomia, particularmente no que se refere à divisão das verbas orçamentárias que o governo estadual distribui às universidades e, ainda, devido à própria inexperiência da Instituição em relação às diversas implicações que a autonomia representa.

Assim sendo, considerando a problemática que envolve a autonomia universitária no Brasil, em especial a autonomia em implantação nas IES paranaenses, realizou-se este estudo tendo como objetivo analisar o processo de transição para a autonomia da UNIOESTE, segundo a percepção dos seus professores e dirigentes, visando oferecer melhor conhecimento da questão da autonomia e assim contribuir para a efetividade das decisões e ações administrativas universitárias. Em termos específicos busca (1) conhecer os principais aspectos conceituais que sustentam a autonomia universitária; (2) caracterizar a percepção dos professores e dirigentes sobre a questão da autonomia universitária em geral e, em particular, a autonomia da UNIOESTE; (3) analisar os reflexos imediatos do processo de autonomia na gestão administrativa da UNIOESTE, bem como no âmbito do ensino, pesquisa e extensão; (4) identificar os fatores dificultadores e facilitadores da implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE.

2. Metodologia

O estudo é caracterizado como exploratório-descritivo e classifica-se como um estudo de caso. A abordagem adotada é predominantemente qualitativa, tendo uma perspectiva de corte transversal, uma vez que refletirá a situação existente no momento da coleta dos dados, o que significa que estudos posteriores poderão identificar outros fatores. O corte transversal é fevereiro de 1999 a fevereiro de 2000. A população-alvo é composta pelos professores e dirigentes da UNIOESTE, denominados informantes-chave.

Os dados primários foram coletados por meio de um roteiro de entrevista semi-estruturada aplicada *in loco* a 17 informantes-chave. Os dados foram tratados de forma qualitativa. Para isso, construíram-se nove categorias a partir das variáveis definidas nas questões de pesquisa representadas no roteiro de entrevistas, quais sejam: (1) significado e importância da autonomia universitária; (2) aspectos legais da autonomia universitária; (3) gestão e autonomia universitária; (4) projetos de autonomia universitária; (5) experiências de autonomia

universitária; (6) Termo de Autonomia da UNIOESTE; (7) política de recursos humanos da UNIOESTE; (8) fatores facilitadores e dificultadores da autonomia na UNIOESTE; (9) processo de transição para o regime autônomo na UNIOESTE.

Os dados coletados junto aos professores e dirigentes foram agrupados em torno das categorias pré-estabelecidas, que foram vistas na dinâmica do processo de investigação, estando presentes nos seus vários estágios. Esse procedimento possibilitou uma melhor compreensão das informações coletadas, a fim de caracterizar a percepção dos professores e dirigentes da UNIOESTE sobre o processo de transição para a autonomia da Instituição.

3. O Termo de Autonomia

As bases do Termo de Autonomia foram praticamente as mesmas para toda as IES paranaenses. A grande diferença residiu no valor dos recursos financeiros que cada instituição recebeu do governo do Paraná. Os Termos foram objetos de acirradas discussões e debates nos conselhos superiores dessas instituições. Eles previam o repasse mensal de recursos para a manutenção das atividades das IES até o final do exercício financeiro do ano de 1999. Em contrapartida todas as instituições (que abrigam cerca de 48 mil alunos) assumiram o compromisso de ampliar em até 20% o número de vagas a serem ofertadas nos cursos de graduação a partir de 2000 sem aumento de custo para o Tesouro do Estado, bem como ampliar seus convênios para pesquisa, extensão e prestação de serviços à comunidade. Tendo em vista que encontram-se ainda em fase de expansão e consolidação de suas estruturas, a UNIOESTE e a UNICENTRO tiveram garantida a possibilidade de criação de novos cursos.

Com os Termos, as IES passaram a ter maior liberdade para gerir tanto os recursos financeiros que o governo estadual paranaense previa destinar às instituições no ano de 1999, assim como para firmar e administrar as verbas de convênios. Até então, o orçamento das IES do Paraná, da mesma forma que ocorre com as universidades federais, estava engessado, ou seja, as verbas previstas para serem gastas em determinadas rubricas não podiam ser utilizadas para outras. Assim, a instituição não se beneficiava de nenhuma economia ou racionalização de gastos que viesse a promover. Com a autonomia, nos moldes dos Termos, elas podem, "*dentro dos limites orçamentários e cumpridas as formalidades legais*", aplicar os recursos próprios e os aprovados pelo Tesouro do Estado, ficando dispensadas da aprovação prévia do Conselho de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado (CRAFE), bem como tomar decisões administrativas com maior liberdade. Mas, para abrir novos cursos que exijam verbas estaduais extras,

as IES precisam de autorização da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) e do CRAFE. Isso representa interferência clara do governo estadual na autonomia das IES.

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

Estava ainda previsto nos Termos de Autonomia que durante o exercício de 1999 seria apresentada, pelo governo estadual, uma proposta definitiva de autonomia das IES paranaenses, que deveria ser aprovada com a participação efetiva destas instituições. No entanto, a proposta não saiu e em 2000 foram reeditados os Termos, cuja mudança principal se deu em cima dos valores repassados às IES. No caso da UNIOESTE, em 1999 e 2000, os valores repassados à Instituição foram, respectivamente, R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais) e R\$ 28.050.000,00 (vinte e oito milhões e cinquenta mil reais).

4. O processo de transição para a autonomia na UNIOESTE

A discussão do tema autonomia universitária entre professores e dirigentes revela opiniões e posicionamentos às vezes consensuais e às vezes controversos. Isso se deve ao fato deste ser um tema amplo, complexo e polêmico e, por isso, as possibilidades de tratá-lo são infinitas. Dentre as inúmeras variáveis que podem ser analisadas no estudo da autonomia universitária optouse, nesta pesquisa, por analisar a percepção que os professores e dirigentes da UNIOESTE têm, fundamentalmente, sobre: (1) a concepção, legislação e gestão da autonomia universitária; (2) os projetos e as experiências de autonomia universitária no Brasil; e (3) o processo de autonomia em andamento na UNIOESTE.

4.1. Autonomia universitária: concepção, legislação e gestão.

Significado e importância da autonomia universitária.

Quanto ao significado da autonomia universitária, os dados revelaram que os informantes investigados

têm diferentes concepções. Essas visões particulares advêm das diferentes formações, posturas políticas e ideológicas e, sobretudo, da experiência prática vivenciada no processo de autonomia em implantação na UNIOESTE.

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

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

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

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

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

Aspectos legais da autonomia universitária

No que se refere à auto-aplicabilidade do Artigo 207 da Constituição Federal, os dados colhidos permi-

tem inferir que, apesar da totalidade dos respondentes ter conhecimento do teor do Artigo, a maioria (75%) deles não têm clara a necessidade de sua regulamentação. Uma pequena parte (35%) diz que ele é auto-aplicável, mas precisaria de regras de operacionalização, de organização dos meios, o que não deixa de ser uma regulamentação. No entanto, uma parte expressiva (70%) dos depoentes está preocupada com a regulamentação no que diz respeito ao financiamento, ou seja, com a forma de distribuição e aplicação dos recursos financeiros, pois entendem que a universidade já tem autonomia nas questões didático-científicas.

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

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

Na autonomia administrativa a grande maioria (90%) dos entrevistados incluem a possibilidade de a