

# Entenda o debate sobre autonomia universitária



SINDIPROL  
ADUEL

# Apresentação

Na sua trajetória, as universidades sempre foram obrigadas a lutar para preservar a liberdade de organização, pesquisa e transmissão dos conhecimentos necessários ao desenvolvimento da cultura e soberania do país.

As universidades paranaenses não fogem a essa regra e sofreram ataques à sua autonomia desde sua criação. Entretanto, desde dezembro de 2014, quando o governo Beto Richa transformou os servidores públicos do Paraná no seu principal alvo, as universidades têm sido sistematicamente agredidas com a finalidade de promover sua destruição.

Muitos desses ataques são evidentes: a não reposição de perdas salariais, não reposição de pessoal, as tentativas de destruição da carreira docente com o questionamento do TIDE como regime de trabalho, o corte de verbas de custeio, são alguns exemplos.

Outros ataques não são tão claros, como no caso da exigência do governo de inserir as universidades no sistema de recursos humanos RH Meta4. Trata-se de uma medida para aniquilar a autonomia prevista na Lei, a pretexto de maior “transparência” e economia de recursos.

Visando esclarecer a comunidade interna e externa sobre a questão da autonomia universitária, no momento em que o Conselho Universitário da UEL abriu um debate por um curto espaço de tempo, o Sindiprol/Aduel oferece este material como forma de subsídio.

Trata-se de um complemento aos debates já promovidos em conjunto com as demais entidades representativas de estudantes e servidores técnico-administrativos.

Ele foi preparado com o objetivo de ser um material introdutório ao tema, buscando apresentar o que está em jogo no atual debate sobre autonomia universitária, no âmbito das universidades estaduais paranaenses. Esperamos que este material seja esclarecedor.

Outubro de 2017,

SINDIPROL/ADUEL

## **Porque as Universidades precisam ser autônomas**

A história das universidades é a história da luta pela sua autonomia. As primeiras universidades, no século XI, eram corporações de mestres (Paris) e de estudantes (Bolonha) que lutavam para garantir que o conhecimento fosse produzido e reproduzido de maneira livre em relação ao poder do Estado.

Na luta pela liberdade, mestres e estudantes foram perseguidos durante a Idade Média. Muitas vezes as universidades chegavam a se dissolver e, posteriormente, se rearticular, tamanha eram as ameaças de subjugação dos poderes vigentes sobre elas. Possuir controle direto sobre a escolha dos mestres e estudantes, sobre o conteúdo e a forma de ensinar e aprender, sobre o funcionamento da universidade, sempre foram questões primordiais para garantir essa liberdade.

Séculos depois, com apoio da burguesia nascente, as universidades enfrentaram o poder da nobreza, do clero, e dos governos nacionais, que tentavam submeter a difusão e a produção de conhecimentos aos seus interesses. Hoje, eles se traduzem nos interesses do mercado.

Nas universidades se formam os dirigentes da nação, e nelas se produz, se sistematiza e se reproduz o conhecimento que deve ser colocado a serviço de toda a sociedade, não apenas de parcelas dela. Isso é realizado historicamente através da articulação entre as atividades de pesquisa, ensino, e extensão à comunidade.

Diferente de outros países da América Latina, que tiveram universidades instaladas pelos espanhóis a partir do XVI, no Brasil elas chegaram com atraso. A ideia de faculdade foi trazida com a família real, no começo do XIX, mas projetos de universidades foram materializados somente com a República. A Universidade do Brasil (atual UFRJ), então capital federal, na década de 1920 e a USP, na década de 1930, atendendo aos interesses das oligarquias regionais.

## Como está prevista legalmente a Autonomia Universitária

Para resguardar a autonomia universitária, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (artigo 207).

No Paraná, a Constituição Estadual também estabelece que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino” (artigo 180). E ainda avança no sentido de definir como deve se dar o seu financiamento: “As instituições de ensino superior do Estado terão recursos necessários à manutenção de pessoal, na lei orçamentária do exercício, em montante não inferior, em termos de valor real, ao do exercício anterior” (artigo 181).

Porém, mesmo com a previsão legal e com os mecanismos de controle externos já existentes, a autonomia de gestão das universidades é sistematicamente burlada pelos governos através de mecanismos que vão desde a ingerência direta até o estrangulamento financeiro.

Diante desse conflito é comum ver segmentos da comunidade universitária que propõem a necessidade de regulação da autonomia. Daí a polêmica entre aqueles que defendem a luta direta contra a ingerência do Estado, fazendo valer as leis já existentes, e aqueles que buscam sua regulamentação através de novas normativas para se opor à ingerência do Estado nas universidades.

## O projeto Neoliberal para a Educação e sua influência na percepção do que é Autonomia Universitária

O projeto neoliberal, colocado em prática na década de 1990, desencadeou uma

nova ofensiva contra a autonomia das universidades. Ao propor a privatização dos serviços públicos em todo o mundo, tentou destruir serviços e recortar direitos em favor do capital.

A educação foi transformada em mercadoria e o ensino superior passou a ser objeto de interesse de grandes conglomerados multinacionais. No Brasil houve a ampliação do ensino privado e a introdução da educação à distância.

O governo FHC avançou sobre as universidades públicas com medidas que buscavam facilitar a mercantilização e a privatização interna, ressignificando o conceito de autonomia universitária. Construiu-se o conceito de Organizações Sociais.

Com isso, a autonomia passou a ser sinônimo de desresponsabilização do Estado para com o ensino superior. A criação das fundações privadas, a venda de serviços, a cobrança de taxas e a terceirização de pessoal foram alguns dos reflexos dessa política que reduziu os repasses de recursos às universidades e criou mecanismos de regulação como os exames nacionais e os rankings de avaliação, próprios da lógica do mercado.

As Organizações Sociais (OS's) surgiram como a figura jurídica apropriada para as ações na área de saúde e educação. Os governos nunca renunciaram à implantação das OS's. Supostamente “nem públicas e nem privadas”, elas são hoje mecanismos muito utilizados, por exemplo, na indução do processo de privatização dos Hospitais Universitários.

## O Sistema de Ensino Superior Público Paranaense

No Paraná as primeiras universidades públicas foram criadas na década de 1970 como parte de um projeto de desenvolvimento do interior do Estado.



Elas atendem aproximadamente 95.000 estudantes em cursos de graduação e pós-graduação. Empregam aproximadamente 15.000 servidores entre docentes e servidores técnico-administrativos, e custam ao Estado pouco mais de 5 % do seu orçamento geral.

Impactam diretamente na qualidade de vida da população e funcionam como vetor de desenvolvimento das regiões onde estão instaladas, prestam serviços essenciais na área de saúde, meio ambiente, educação básica, agropecuária, direito, entre vários outros.

Embora jovens, muitas delas já são consideradas consolidadas, com repercussões nacionais e internacionais. Outras se encontram em processo de consolidação, necessitando ainda de investimentos significativos para exercer sua função a contento.

O crescimento das universidades públicas é uma necessidade para o avanço da melhoria da qualidade de vida da população, da ciência e da tecnologia, do crescimento do Estado, e para a manutenção dos sonhos e das esperanças da nossa população.

## A proposta de Autonomia dos anos 1990 no Paraná

As universidades paranaenses nasceram da necessidade do Estado se fazer presente no interior, e muitas vezes expressam interesses políticos e econômicos regionais. Por isso, os governos nunca respeitaram seriamente a autonomia universitária, intervindo nelas de acordo com o estilo, a corrente política e os interesses da ocasião.

No início dos anos 1990, no seu primeiro mandato, Roberto Requião tentou centralizar o controle sobre a folha de pagamentos gerando uma reação da UEL e da UEM que deu origem a um julgamento no Tribunal de Justiça do Estado, e assim, ganho de causa às universidades.

Jaime Lerner foi mais longe. Em 1999, encarnando o projeto neoliberal, em parceria com os reitores forjou um Termo de Autonomia que garantia o repasse de recursos apenas da folha de pessoal e abria espaços para a venda de todo tipo de serviços, aplicando aqui, o que FHC propunha em nível nacional. Nesse período nasceram as fundações ditas “de apoio”, os cursos pagos (lato sensu), o aumento de todo tipo de taxas para os estudantes e a venda de serviços.

Duas grandes e importantes greves de docentes, estudantes e servidores técnico-administrativos, estancaram o avanço dessa política entre nós.

### Texto do Acórdão do TJPR/1992

“As Universidades Estaduais do Paraná são autarquias, mas autarquias de natureza especial, porque a norma constitucional lhes assegura a autonomia, não só didático-científica, mas também de gestão financeira e patrimonial. Autonomia de gestão financeira e patrimonial significa que a própria entidade vai gerir seus recursos, aplicando-os de acordo com as próprias prioridades e administrando seu patrimônio sem ingerências outras. Autonomia quer dizer faculdade de governar a si mesmo ou autogoverno. É certo que os recursos necessários, fornecidos pelo Estado do Paraná, devem atender as normas orçamentárias, mas o Estado dispõe de mecanismos adequados de fiscalização, que não incluem a possibilidade de gestão financeira. A verba orçamentária, outrossim, não pode constituir-se em instrumento de pressão.”

# CRONOLOGIA DA CRISE ATUAL

Desde cedo, ainda no primeiro mandato de Beto Richa, o governo mostrou sua intenção de controlar as universidades interferindo na já limitada autonomia. Apresentamos uma cronologia das principais tentativas e da reação da nossa comunidade universitária:

A partir de outubro, o governo do Paraná publicou uma série de decretos e leis que atingiam a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades. Foram oito em menos de um ano com esse objetivo. Alguns exigiam que as universidades entrassem no sistema centralizado de administração de pessoal (Meta4)\*.

Em resposta às mobilizações, em maio, o CU da UEL cria a primeira comissão para debater autonomia universitária, mas, já no ato de criação, solicitou um projeto de regulamentação de autonomia financeira. A Comissão de Autonomia do CU entregou seu relatório em dezembro, com alguns indicativos para realização de debate com a comunidade universitária.

Greve de janeiro exige a retirada do projeto de autonomia do governo.



Acordo de fim da greve inclui exigência de nomeação de docentes e servidores técnico-administrativos, saída da UENP e UNESPAR do sistema de gestão de pessoal centralizado Meta4 e fim da comissão para discutir autonomia no âmbito do governo estadual.

Em junho, o TCE questiona a carreira dos docentes interpretando o TIDE como gratificação e travando os processos de aposentadoria.

Em 17 de março se rearticula o **Comitê Estadual em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná**, composto pelas entidades representativas de estudantes, docentes e técnicos. O Comitê exige que os Conselhos Universitários das sete IEES se posicionem pela Autonomia Universitária.

2012

2013

2014

2015

2016

2017

Nos meses de março e agosto a comunidade universitária se mobilizou contra a ingerência do governo através de manifestação pela Autonomia Universitária na UEL, exigindo que o Conselho Universitário (CU) defendesse a autonomia.



Em dezembro, já reeleito, Beto Richa incluiu no pacote uma proposta de autonomia universitária que previa uma brusca redução do quadro de pessoal das IEES.

Em meio à greve, em fevereiro, o CU nomeou nova Comissão para encaminhar os debates sobre Autonomia com a comunidade universitária.

Ignorando o acordo de greve, o governador Beto Richa continua publicando decretos que ferem a autonomia universitária e coloca o Tribunal de Contas do Estado (TCE) em colisão com as universidades e exigindo a entrada no Sistema de RH Meta4\*\*.

Em 02 de março, o CU nomeia a terceira Comissão para discutir Autonomia Universitária.

Em 11 de maio se reúnem, em Londrina, os Conselhos Universitários das sete IEES paranaense e deliberam que as universidades devem garantir sua autonomia e não devem entregar ao governo os dados para gerenciar a folha de pagamentos. Divulgam a **Carta de Londrina**. Porém, quatro das sete reitorias já haviam enviado os todos os dados, as outras só não entregaram o último pacote de dados.



\*Decreto 8.818 de 15 de Outubro de 2012; Lei 17.579 de 28 de Maio de 2013 – SIGERFI; Decreto 8.385 de 17 de Junho de 2013; Decreto 8.386 de 17 de Junho de 2013; Decreto 8.465 de 01 de Julho de 2013; Decreto 8.466 de 01 de Julho de 2013; Decreto 8.471 de 08 de Julho de 2013; Decreto 8.476 de 08 de Julho de 2013.

\*\*Resolução conjunta SEFA/SEAP n. 10/2015; Decreto 446/2015; Resolução SEFA 196/2016; Decreto 4226/2016; Decreto 4189/2016; normativas estabelecidas no Ofício CEE/CC 310/2017.

## A discussão sobre Autonomia no interior das Universidades

Diante da crise gerada, o Comitê em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná entregou, em 11/07/2017, uma carta ao governo propondo uma mesa de discussões sobre os problemas das universidades.

No sentido de resolvê-los, os sindicatos que compõem o **Comitê estão dispostos a dialogar com o governo do Estado e com os reitores sobre a gestão das universidades, bem como promover a uniformização dessa gestão nas sete universidades.** O Comitê Estadual em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná entende, porém, que este diálogo deve ocorrer **respeitando o princípio constitucional previsto nos artigos 207 e 180 das constituições federal e estadual**, respectivamente. (Extraído da Carta do Comitê, destaque nosso)

No mesmo dia, porém, o conjunto dos reitores fez chegar ao governador outra carta com uma proposta diferente, como é possível observar:

**Conforme considerado pelo próprio Governo do Estado**, propomos que o Governador do Paraná INSTALE, DE IMEDIATO, um Grupo de Trabalho com a incumbência de, no prazo de 90 (noventa) dias, discutir, construir e apresentar uma **proposta de Autonomia Universitária**, para o que também terá que considerar, na discussão, **o sistema Meta4.** (Extraído do documento dos reitores, destaque nosso)

Enquanto o Comitê, representando a comunidade universitária, buscava uma interlocução com o governador, a APIESP, representando os reitores, tentou retomar a proposta contida no pacote de 2015, ou seja, a discussão de uma autonomia financeira.

O governo instituiu, assim, em 08/08/2017, um grupo de trabalho composto unicamente pelos reitores, para elaborar uma proposta de “autonomia universitária” num prazo de 45 dias. Após prorrogado, o prazo se esgota em fins de outubro de 2017.

## O projeto político do Governo para as Universidades Estaduais

O objetivo do atual governo ficou claramente estabelecido na versão preliminar de projeto de “autonomia” das universidades proposto no pacote de 2015 e barrado pelo

movimento grevista.

Naquele documento ficou estabelecido um parâmetro rebaixadíssimo de relação professor x aluno e de servidor x aluno. Seria uma troca, sacrifício das condições de trabalho em benefício de facilitação na gestão administrativa.

Ali estavam previstas nomeações de servidores técnico-administrativos apenas nas novas universidades, que hoje praticamente não os possuem. E, seria reduzido drasticamente o quadro de docentes do conjunto das universidades estaduais, uma vez que a proposta indicava excedente de pessoal docente em cinco das sete universidades estaduais.

Partindo de um patamar de repasse de recursos já rebaixado (o que era praticado em 2015) o projeto previa uma espécie de remanejamento de pessoal das universidades já consolidadas para as mais novas, reduzindo o volume total.

Com isso o governo pretendia conciliar interesses regionais e estancar as denúncias das condições precárias em que se encontram as universidades mais jovens.

## Autonomia Financeira e as suas consequências

O modelo de autonomia financeira, geralmente baseado em índices de repasse de recursos, tem se mostrado problemático. Estabelecidos a partir de parâmetros rebaixados, a adoção desses índices costuma embutir um conceito de administração gerencial, realizado com indicadores de desempenho do tipo relação professor x aluno, número de produções, etc. As verdadeiras finalidades da universidade e as condições de trabalho e aprendizagem não são o foco principal, mas a produtividade.

Nessa medida, a precarização das condições de trabalho no interior das universidades acaba sendo uma das consequências do modelo. Ao reduzir o número de docentes e servidores técnico-administrativos (ou aumentar drasticamente

No final dos 1980, após uma greve nas universidades paulistas, o governo de São Paulo (Orestes Quércia) criou o sistema de repasse de recursos através de um percentual do ICMS. Hoje, esse modelo tem mostrado seu esgotamento e, com isso, precarizado as condições de trabalho e de funcionamento. Os próprios reitores reconhecem a fragilidade financeira e política, a deterioração das relações trabalhistas, da motivação geral da comunidade universitária e

o número de estudantes) para forçar a melhoria desses índices, criam-se condições para a redução da qualidade do que se produz no interior das universidades (ensino, pesquisa e extensão).

**as estratégias de manipulação dos índices pelos governos.**

Por outro lado, a luta dos vários segmentos pelo “bolo” de recursos limitados, passa a ser administrada internamente, abrindo-se as portas para a terceirização, contratação por hora de trabalho, realização de PDV’s, sucateamento dos hospitais e seu desligamento das universidades, mecanismos que temos visto serem aplicados em algumas das universidades paulistas já há algum tempo.

Em meio ao conflito, entre os maiores interessados na chamada “autonomia financeira”, ou seja, aquela que coloca como primordial o estabelecimento de um índice de repasse de recursos, estão aqueles que veem nela mais facilidade para utilizar a universidade para fins privados.

A limitação da influência perniciosa desses setores só poderá ser atenuada pela vigência de uma verdadeira democracia interna, o que certamente sofrerá oposição de diversos segmentos.

## O que defendemos

⊙ **Financiamento integral e exclusivo das universidades pelo Estado de acordo com a Lei. Exigir do Estado que cumpra a obrigação constitucional de custear as universidades, após amplo e democrático debate.**

⊙ **Defendemos a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Art. 207 da CF) e não a autonomia financeira (índice), que abre a porta para a privatização.**

⊙ **Gratuidade do ensino público conforme a Lei (Art. 206 CF) e fim das taxas.**

⊙ **Ampliação da democracia na gestão de todos os recursos financeiros da universidade, eles devem ser gerenciados com a participação plena dos setores na definição das prioridades.**



“Se se consagrou a liberdade de apreender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, a arte e o saber, como um princípio basilar do ensino (art. 206, II), a coerência exigia uma manifestação normativa expressa em favor da autonomia das Universidades, autonomia que não é apenas a independência da instituição universitária, mas a do próprio saber humano, pois as universidades não serão o que devem ser se não cultivarem a consciência da independência do saber e se não souberem que a supremacia do saber, graças a essa independência, é levar a um novo saber. E para isto precisam viver a atmosfera de autonomia e estímulos vigorosos de experimentação, ensaio e renovação. Não é por simples acidente que as universidades se constituem em comunidades de mestre e discípulos, casando a experiência de uns como o ardor e a mocidade de outros. Elas não são, com efeito, apenas instituições de ensino e pesquisa, mas sociedades devotadas ao livre, desinteressado e deliberado cultivo da inteligência e do espírito e fundadas na esperança do progresso humano pelo progresso da razão.”

(SILVA, José Afonso, Curso de Direito Constitucional Positivo-ed. R. T., 1990, págs. 703/704). *Reproduzido do Texto do Acórdão do TJPR, de 28 de maio de 1992.*

