



### **Até aonde vai a autonomia universitária?**

**Fonte: Revista Gestão Universitária, n° 38.**

Paulo Elpídio Menezes Neto

A avaliação das Instituições de Ensino Superior foi objeto, na última década de numerosos instrumentos regulatórios - Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Pareceres do Conselho Nacional de Educação e Portarias Ministeriais.

A Lei no. 9394/96, de 20 de dezembro de 1996 - Diretrizes e Bases da Educação Nacional - fixou, no art. 52 e seguintes, orientações e normas, definindo o processo de avaliação da Educação Superior, seus objetivos, processos e procedimentos, objeto de ulterior regulamentação mediante Decretos, Portarias Ministeriais e Resoluções do Conselho Nacional de Educação.

A Lei no. 10861/04, de 14 de abril de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES - e os mecanismos operacionais para a execução de políticas dirigidas para:

- a) a melhoria da qualidade da educação superior;
- b) orientação da expansão da sua oferta;
- c) aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social;
- d) promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES.

No âmbito das IES, prevê a Lei no. 10 861/04, citada, o cumprimento de medidas decorrentes do processo de avaliação externa, sob a iniciativa da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES --, à qual caberá regulamentar os procedimentos a serem implantados e observados para o atendimento dos objetivos fixados no SINAES.

A avaliação das IES, além dos processos inerentes à avaliação externa - entre os quais se inclui o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, ENADE, previsto na Lei que institui o SINAES -- subordina-se, no plano interno, no âmbito das Instituições, entre as quais as Universidades, a orientações e normas, que lhes impõem a observância de modelos e procedimentos para a realização da sua avaliação interna, ou auto-avaliação.

## **O SINAES E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

Conquanto a Lei 10 861/04 reconheça, no art. 3o., parágrafo 1o, a conveniência de que sejam respeitadas "a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas", ignorou o princípio constitucional da autonomia universitária, tendo-se omitido-se em fixar a distinção legal e conceptual, entre Universidades e Instituições Isoladas de Ensino Superior. A expressão Instituições de Ensino Superior, abreviadamente referida como IES, cobre realidades diferenciadas, do ponto de vista acadêmico, e, no plano jurídico-constitucional, competências legais e atributos institucionais que não podem confundir-se.

Algumas impropriedades decorrem, precisamente, da aplicação indiferenciada de orientações e normas, capituladas na citada Lei, sob a forma de prescrição de procedimentos, competência e composição de órgão colegiado, nas IES, instituído com o SINAES.

### **A "COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO" E A COMPETÊNCIA DOS COLEGIADOS SUPERIORES DA UNIVERSIDADE: O CONSELHO UNIVERSITÁRIO E O CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO**

Ao estabelecer as atribuições e os objetivos de uma Comissão, chamada inadequadamente de "Comissão Própria de Avaliação", a ser criada no âmbito das IES, o documento legal que vimos referindo, fixa que esse colegiado terá "atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgão colegiados existentes na instituição de educação superior".

Importa o dispositivo da Lei na alteração de competências e precedências hierárquicas inerentes aos órgãos colegiados superiores das Universidades, instâncias inexistentes, com o mesmo grau de relevância, nos estabelecimentos isolados, arrolados inadequadamente, com as Universidades, como IES.

O Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão constituem na estrutura orgânica das Universidades, públicas, privadas e comunitárias, o quadro de instâncias superiores, colegiadas, com competências consagradas, inclusive no plano recursal das decisões adotadas pelo Reitor, Pró-Reitores, Diretores de Unidades e outros dirigentes, na esfera acadêmica.

Como justificar a criação desse corpo estranho na estrutura da Universidade, competindo com instâncias administrativas e os colegiados, aos quais incumbem definir os objetivos institucionais, as políticas de ensino, pesquisa e extensão, as linhas de planejamento e a eleição do dirigente maior da instituição universitária?

Pretende-se substituir a capacidade legal do Reitor em representar a instituição que ele dirige?

Retiram-se as competências que lhe são inerentes, por deferimento legal e pela natureza da Universidade, dotada de autonomia e governo próprios, segundo o princípio constitucional, sem cuja observância a Universidade não passará de um estabelecimento de ensino, sem os nexos orgânicos que fixam a sua estrutura?

## "INDEPENDÊNCIA" E "AUTONOMIA" EM RELAÇÃO ÀS MANTENEDORAS E AO APARATO REGULATÓRIO MINISTERIAL: PESOS E MEDIDAS DIFERENCIADOS

Em outra passagem, a Lei (art. 3o., item VI) ocupa-se, ao definir itens obrigatórios da análise das dimensões institucionais das IES, portanto das Universidades e dos estabelecimentos isolados, da sua "independência e autonomia na relação com a mantenedora...".

Trata-se, no caso, da situação específica das IES privadas, já que naquelas de estatuto público esse propósito haveria de parecer redundante.

Percebe-se que o argumento vale para a defesa da "independência" e da "autonomia" das IES, vale para as relações com as mantenedoras privadas, mas não deve ser considerado em relação ao aprovisionamento de um estoque regulatório, realizado pelas instâncias ministeriais, como parece ser o caso da Lei que instituiu o SINAES e os mecanismos para a sua operacionalização.

Os objetivos que justificaram a criação do SINAES são indiscutíveis por estarem diretamente articulados às funções do Estado, como agente da defesa do interesse público. A avaliação externa, sob a responsabilidade do aparato ministerial, não há de ser confundida, no cumprimento das estratégias a serem implementadas, com o recurso à intervenção manu militari, que se exerça, no caso das Universidades, contra as competências e atribuições que são da sua natureza, na condição de organização complexa, com finalidades específicas. A Autonomia assim deferida à Universidade é contemplada pela Constituição em vigor, e resguardada por uma prática consuetudinária, conforme a tradição que se mantém na maior parte dos países onde surgiu e se consolidou a idéia de Universidade.

### CONDICIONAMENTO RESTRITIVO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA

Condicionar o desempenho das Universidades a padrões e indicadores de qualidade ou excelência para fins de recredenciamento, ou que se lhe imponha suspensão das suas atividades por desempenho insatisfatório, são procedimentos que extrapolam os limites da intervenção ministerial, no plano das suas funções regulatórias, para invadir o terreno da Universidade, a sua jurisdição institucional, concorrendo, desse modo, para a fragilização da concepção, amplamente aceita, da sua missão e das suas competências próprias, que a Constituição Brasileira reconhece, consagra e impõe.

Não se trata de negar ao Estado as funções que são da sua índole e essência as quais apenas confirmam o seu papel social de mediador e regulador. Pareceria ingenuidade que se defendesse posições antiquadas e, modernamente, indefensáveis de minimização do Estado. Não é essa a visão que temos do Estado-social, democrático, atuante, revestido das características republicanas que tomamos como modelo. Dele se espera, porém, eficiência na agilização dos mecanismos que a constituição lhe franqueou, que faça bom uso dos instrumentos legais - em respeito ao interesse público e aos princípios gerais de Direito, anteriores e inspiradores da ordem constitucional.