



**observatório
universitário**

Universidade e Regime de Trabalho

Documento de Trabalho n.º 56

*André Magalhães Nogueira
e
Equipe do Observatório Universitário*

Versão para Comentários e Sugestões

Agosto de 2006

O Instituto **Databrasil – Ensino e Pesquisa**, associado à **Universidade Candido Mendes**, se dedica à pesquisa, ao ensino e à consultoria Organizacional. O Observatório Universitário, é o núcleo do Databrasil que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior

O **Observatório Universitário** alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

André Magalhães Nogueira
amnog@databrasil.org.br

Coordenação

Edson Nunes
Paulo Elpídio de Menezes Neto

Coordenação

Violeta Monteiro

Equipe Técnica

André Magalhães Nogueira
David Moraes
Enrico Martignoni
Helena Maria Abu-Mehri Barroso
Ives Ramos
Leandro Molbano Ribeiro
Márcia Marques de Carvalho
Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro
20011-901 – Rio de Janeiro – RJ
Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br
<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

<u>1. APRESENTAÇÃO</u>	<u>1</u>
<u>2. O QUE SÃO UNIVERSIDADES?</u>	<u>3</u>
<u>3. FUNÇÃO DOCENTE E REGIME DE TRABALHO</u>	<u>9</u>
<u>4. REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE TRABALHO: PÚBLICO X PRIVADO</u>	<u>24</u>
<u>5. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE REGIME DE TRABALHO DOCENTE</u>	<u>29</u>
<u>6. DIRETRIZES PARA REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE TRABALHO</u>	<u>32</u>
<u>SOBRE O(S) AUTOR(ES)</u>	<u>43</u>
<u>DOCUMENTOS DE TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO</u>	<u>44</u>

1. Apresentação

Em 14 de novembro de 2005, foi publicado no Diário Oficial da União, despacho do Ministro da Educação, datado do dia 11 do mesmo mês, determinando que a Secretaria de Educação Superior (SESu) notificasse as instituições de educação superior no sentido de verificar o cumprimento nos incisos II e III do art. 52, bem como do parágrafo 2º do art. 88, da LDB, a **Lei n.º 9.394, de 20 de novembro de 1996**. Ambos os incisos do art. 52, ao definirem o que caracterizam as universidades, estabeleceram, na prática, condicionantes quantitativos quanto à composição do corpo docente, no que se refere à titulação e ao regime de trabalho. Já o parágrafo 2º do art. 88, que integrava as Disposições Transitórias da referida Lei, estabelecia um prazo máximo de oito anos para que as universidades cumprissem o disposto nos incisos II (titulação) e III (regime).

Cumprir destacar que ambas as questões já haviam sido debatidas imediatamente após a edição da LDB de 1996, quando de sua regulamentação. O **Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 2004**, o primeiro a regulamentar a LDB, estabeleceu, em seu art. 13, um cronograma a ser seguido pelas universidades reconhecidas anteriormente à Lei para que cumprissem, no prazo máximo de oito anos, o disposto nos incisos II e III do art. 52. Com a edição do **Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997**, que revogou o anterior, tal cronograma foi excluído, o que se manteve nos atos sucessores, **Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001**, e **Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006**.

O despacho ministerial de novembro de 2005 estabeleceu, inicialmente, um prazo máximo de sessenta dias, posteriormente dilatado para igual período, para que as universidades que não estivessem cumprindo tais exigências apresentassem suas razões ou justificativas, *sob pena de instauração de processo administrativo que poderá resultar em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia*. A aferição do cumprimento ou não dos referidos incisos, por parte das universidades, baseou-se em dados do Censo da Educação Superior, os quais indicavam que poucas instituições privadas estariam atendendo ao disposto, notadamente quanto ao regime de trabalho.

Tal questão vem suscitando intenso debate no âmbito da educação superior, especialmente no que se refere ao regime de trabalho docente. Entidades representativas do setor e órgãos públicos têm se dedicado a debater o assunto, o que se explica por sua própria natureza controversa. Em 10 de fevereiro de 2006, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) encaminhou ofício à SESu/MEC argumentando que, desde a edição da LDB, muitos temas complexos demandaram regulamentação, mas outras questões continuaram a solicitar maior atenção, sendo citado precisamente o inciso III do art. 52. Para o CRUB, os Decretos que regulamentaram a LDB não

trouxeram o esclarecimento necessário para que houvesse a efetivação do disposto, assim como não houve consideração às peculiaridades institucionais, o que vem dificultando o processo de atendimento pleno das exigências legais por parte das universidades. A relevância da questão fez com que a SESu, por determinação do Ministro da Educação, formulasse consulta ao Conselho Nacional de Educação (CNE), para que a instituição se posicione sobre o comando do inciso III do art. 52.

É importante se salientar que, ao contrário da titulação (inciso II), a rigor passível de comprovação pela posse ou não de diploma de pós-graduação *stricto sensu* reconhecido, o regime de trabalho não tem uma conceituação inequívoca. E mais, sob o ponto de vista estritamente acadêmico, dada a natureza da função docente, inexistem meios incontestes de aferição quantitativa do trabalho desenvolvido, que sejam gerais para todo o país, já que o tema implica relações contratuais de trabalho. Ora, tais relações diferenciam-se conforme a categoria administrativa das instituições, se públicas ou privadas, e se sujeitam, no caso das últimas, a especificidades regionais como os acordos sindicais vigentes. Eis que não necessariamente o que se aplica sob o aspecto formal de uma relação de trabalho, a qual é específica a uma realidade institucional e a um contexto ambiental, pode ser generalizado ao conjunto do Sistema Nacional de Educação Superior.

Este documento pretende contribuir para o debate sobre a conceituação do regime de trabalho docente e sua articulação com a caracterização de universidade, seja em termos legais, como disposto na LDB, seja em sentido abrangente no que se refere à própria definição de universidade e ao que consiste o trabalho docente. Para tanto, o texto divide-se em três partes.

Na primeira parte, será abordada a questão universitária, já que aqui se defende a necessidade de se inserir o tema regime de trabalho no contexto mais amplo da própria definição do que é universidade. Na segunda parte, tratar-se-á especialmente da relação entre função docente e regime de trabalho em um contexto universitário, sendo ressaltado que o assunto possui um histórico normativo importante para sua compreensão e para o esclarecimento de mal entendidos que ainda persistem. A parte final, à luz do desenvolvimento anterior, pretende estabelecer diretrizes para o tratamento da questão do regime docente em universidades, enfatizando os cuidados necessários para sua regulamentação. Isso porque não apenas o assunto é conceitualmente complexo, mas também carrega consigo implicações críticas para o próprio desenvolvimento da educação superior, notadamente quanto à sustentabilidade do Sistema Universitário, seja das IES públicas, seja das privadas.

2. O que são Universidades?

Universidades são instituições de educação superior (IES) dedicadas à produção e transmissão de conhecimento, funções que são exercidas, fundamentalmente, através das atividades de ensino e pesquisa. As instituições universitárias situam-se no topo do processo de ensino e aprendizagem, uma vez que não se restringem à simples reprodução de saber concebido alhures, seja em sentido temporal ou geográfico. Universidades também estão voltadas para o tratamento inovador de problemas relevantes para a sociedade e para a busca de alternativas que os solucionem.

Instituições universitárias não vivem à parte do ambiente social, cultural e econômico no qual estão inseridas. Ademais do cumprimento de atividades de ensino e pesquisa, incorporam outra função educacional importante para a comunidade: a extensão universitária. Assim, o pleno exercício da missão institucional de uma universidade implica que atue:

- Pela democratização e difusão do saber e da cultura, seja tornando público o conhecimento para a comunidade científica e para os agentes econômicos, mas também para a sociedade como um todo.
- A favor do desenvolvimento social e econômico, criando, divulgando e transferindo avanços tecnológicos, mas também formando e conscientizando estudantes tanto para a vida profissional futura quanto para o exercício da cidadania.
- Em prol do atendimento das necessidades da comunidade em diferentes níveis, incluindo da prestação de serviços à promoção de atividades de lazer, culturais e esportivas.

Consolidou-se, portanto, o entendimento de que universidades são instituições de educação superior que incorporam, de forma indissociada, atividades de ensino, pesquisa e extensão. O pleno exercício dessas funções pressupõe a existência de liberdade para expressão do conhecimento adquirido, independência para investigação dos problemas, sejam eles de natureza prática ou teórica, e capacidade para aplicação das soluções desenvolvidas. O cumprimento dessas atribuições implica que tais instituições gozem de certas prerrogativas, que estão expressas no conceito de autonomia universitária. Cumpre ressaltar que tal conceito deve ser entendido em sentido amplo, vale dizer, tanto em termos didático-pedagógicos quanto administrativos e econômico-financeiros.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, dispõe, em seu art. 207, 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” (grifo nosso). Ressalte-se que a Carta Magna do país não dispôs sobre outro tipo de IES, nem tratou de outros aspectos específicos acerca da estruturação do Sistema Nacional de Educação Superior. Por isso, é relevante o fato de ter havido essa preocupação do constituinte em assegurar norma constitucional para tratar da questão das universidades. E mais, tal dispositivo aborda justamente aspectos críticos para esse tipo de instituição de educação superior.

A despeito dessa preocupação do legislador constituinte, do referido comando constitucional não deriva uma diretriz inequívoca para a estruturação das universidades. Persiste a questão: as universidades devem ter um mesmo modelo de estruturação? Existe um padrão organizacional que caracterize o que deve ser uma universidade, e como deve se dar a distribuição das funções de ensino, pesquisa e extensão? Tal definição, pensada em termos práticos, deve se pautar pela etimologia do conceito, ou seja, deve ser totalizante e pautada pela relação mestre e alunos, típica de um colégio¹? Há um só modelo de universidade?

Em resposta à questão, defendemos neste documento que não existe um modelo único de universidade, e que a existência de graus de diferenciação institucional é saudável para o Sistema Nacional de Educação Superior. Diversidade – é necessário salientar – dentro da “categoria” de universidades ou, em sentido mais amplo, das instituições universitárias, considerando-se que para a adequação do Sistema devem existir outros tipos institucionais menos complexos, como faculdades, institutos e escolas superiores. Afinal, não é outro o espírito da LDB de 1996, quando estabelece, em seu art. 45, que *“a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”*.

Na educação superior brasileira, consolidou-se, portanto, a diversificação das atividades de ensino, a começar pela existência de níveis distintos de escolarização como a graduação, que concede diploma de educação superior, e a pós-graduação, que conforme seu tipo conduz à diploma ou certificado. A primeira, hoje no país, diferencia-se internamente em graduação tradicional e graduação tecnológica, sendo esta, a rigor, expressa por cursos de curta duração. Além disso, existem os seqüenciais, que são cursos superiores, mas que não dão direito a diploma, ao contrário da graduação. Já a pós-graduação divide-se entre pós-graduação *lato sensu*, que concede ao concluinte

¹ De origem latina, o termo *universitas* contempla os sentidos de ‘universalidade, totalidade, companhia, corporação, colégio, associação’. Para os romanos, sobressaía o sentido de colégio, confraria, associação entre iguais, ou seja, um colegiado de pessoas unidas por afinidades. Por volta do séc. XIII, surge o termo *magistorum et scholarium*, caracterizando as nascentes universidades medievais como órgãos de associação de estudantes (*universitas scholarium*), de professores (*collegia doctorum* ou *universitas magistorum*) e, portanto, de alunos e docentes (*universitas magistorum et scholarium*). Posteriormente, com a denominação *universitas studiorum*, passa a contemplar a idéia de um conjunto de disciplinas sendo ministradas em um centro de estudos, aproximando-se do moderno sentido do termo.

certificado de conclusão de cursos de especialização, e pós-graduação *stricto sensu*, que dá diplomas de mestrado e de doutorado.

No Sistema Nacional de Educação Superior, apenas as universidades devem, por obrigação legal, lidar com esse composto de diferentes níveis de ensino e modalidades de cursos. Cumpre observar, porém, que o traço diferencial das universidades em relação a outros tipos institucionais é a existência de pós-graduação *stricto sensu*. Isso justifica-se por dois motivos. Primeiro, porque inevitavelmente tal modalidade de educação superior implica articular as atividades de ensino e de pesquisa, sejam estas últimas puras (teóricas) ou aplicadas (práticas). Segundo, porque são os programas de mestrado e doutorado que asseguram uma das principais funções das universidades: garantir a formação de docentes qualificados não apenas para retransmitir o conhecimento, mas também para produzir saber. Em última instância, tal função é fundamental para a própria perpetuidade de um Sistema de Educação Superior, já que assegura a formação sucessiva de novas gerações de docentes e pesquisadores.

Importa salientar que as universidades precisam não apenas assegurar a perpetuidade do Sistema Nacional de Educação Superior, mas também garantirem sua própria sobrevivência institucional em sentido prático. Universidades são instituições caras, por isso, em quase todo o mundo, há forte presença do setor público, que é o principal financiador do Sistema. Ora, a reprodução institucional de uma universidade demanda que exista um fluxo continuado de alunos ingressando e saindo com sucesso, vale dizer, formando-se ao final do curso. Ademais, a instituição necessita obter recursos financeiros para se manter em funcionamento, sejam eles de origem privada – alunos e suas famílias –, sejam públicos – isto é, dos contribuintes. Em suma, a sociedade é a fonte de financiamento da educação superior, o que torna mais complexo lidar com o problema da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, à luz do requisito da autonomia universitária.

As atividades de ensino, notadamente graduação e pós-graduação *lato sensu*, ainda são a principal fonte de recursos para as universidades. Nesse sentido, à falta de outras fontes de financiamento, é o ensino que garante a existência de pesquisa e extensão, especialmente a primeira que é uma atividade onerosa, se exercida de fato e com proficiência. Mesmo no caso de universidades públicas – desde sua origem profissionalizante a partir das faculdades de medicina, direito e engenharia no início do séc. XIX – o aporte de recursos orçamentários fundamenta-se na grande procura de alunos por formação profissional. É pequena a parcela estudantil que ingressa em universidade pública interessada em pesquisa, porque pretende seguir vida científica ou acadêmica.

Por tais motivos, a função docente está no coração das universidades. Dada a necessidade de se estabelecer parâmetros para a estruturação das universidades, não é de se estranhar que a LDB tenha dedicado um artigo específico para tais instituições, onde a função docente assume um papel crucial. Dispõe o art. 52 da Lei 9.394/1996 que as:

- *“universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:*
 - *I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;*
 - *II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;*
 - *III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral”.*

Tal norma legal não traz consigo uma diretriz inequívoca, que possa ser seguida pelas instituições e supervisionada pelos órgãos competentes. Em cada um dos três incisos do art. 52, há uma especificidade. Os incisos II e III estabelecem critérios quantitativos (percentuais) quanto à titulação e regime de trabalho. Já o inciso I é mais genérico, ao estabelecer que a universidade precisa ter produção intelectual institucionalizada, a ser aferida pela constatação de estudo sistemático de temas e problemas relevantes, seja científico ou cultural, seja regional ou nacional. Por conta disso, motivou-se uma manifestação do CNE, através da CES, no sentido de interpretar o inciso I do art. 52 da LDB.

O Parecer CNE-CES n.º 553, de 8 de outubro de 1997, buscou interpretar a norma e estabelecer critérios, elaborando um Projeto de Resolução. Homologado pelo ministro de Estado da Educação e do Desporto, em 27 de março de 1998, esse Parecer deu origem à **Resolução CES n.º 2, de 7 de abril de 1998**. Nos termos do art. 1º da Resolução, *“produção intelectual institucionalizada consiste na realização sistemática da investigação científica, tecnológica ou humanística, por um certo número de professores, predominantemente doutores, ao longo de um determinado período, e divulgada, principalmente, em veículos reconhecidos pela comunidade da área específica”.*

Percebe-se que a interpretação do inciso I do art. 52, dada pela Resolução CES 2/98, remete diretamente à função docente já presente nos outros dois dispositivos do mesmo artigo. Ademais, foram definidos no art. 2º da Resolução dois critérios não excludentes para atestar que uma IES possui produção intelectual institucionalizada,

podendo assim ser tipificada como uma universidade. É importante salientar que, para tanto, basta o atendimento de um dos critérios que se seguem, a saber:

- Ter “*três cursos ou programas de pós-graduação stricto sensu, avaliados positivamente pela CAPES e/ou*” (art. 2º, alínea ‘a’, grifo nosso).
- Haver a realização sistemática de pesquisas que envolvam (art. 2º, alínea ‘b’, itens I a III):
 - pelo menos 15% do corpo docente;
 - pelo menos metade dos doutores;
 - pelo menos três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas.

A Resolução CES 2/98 também definiu quatro indicadores para comprovação da produção intelectual. Todos, cumpre reforçar, associados ao exercício de funções docentes:

- “*participação dos docentes da instituição em congressos, exposições, reuniões científicas nacionais ou internacionais, e, especialmente, nos congressos nacionais da respectiva área com apresentação de trabalhos registrada nos respectivos anais*” (art. 2º, § 1º, inciso I);
- “*publicação dos resultados dos trabalhos de investigação em livros ou revistas indexadas ou que tenham conselho editorial externo composto por especialistas reconhecidos na área*” (art. 2º, § 1º, inciso II);
- “*desenvolvimento de intercâmbio institucional sistemático através da participação de seus docentes em cursos de pós-graduação, troca de professores visitantes ou envolvimento em pesquisas interinstitucionais*” (art. 2º, § 1º, inciso III);
- “*desenvolvimento de programas de iniciação científica, envolvendo estudantes dos cursos de graduação correspondentes às temáticas investigadas*” (art. 2º, § 1º, inciso IV).

Especificamente quanto à publicação dos resultados de pesquisa (art. 2º, § 1º, inciso II), foi considerado o “*número de publicações e de comunicações apresentadas em Congresso, devendo, nos últimos três anos, este número ser equivalente, no mínimo, a 9% do número de docentes*” (art. 2º, § 2º). Já em sentido mais abrangente, definiu-se que a “*avaliação aqui considerada concerne àquela desenvolvida pelo docente durante a vigência do seu contrato com a instituição*” (art. 2º, § 3º).

A despeito do esforço para firmar critérios inequívocos, cumpre observar que ambos os parágrafos são problemáticos. Senão vejamos. O parágrafo 2º estabelece um critério quantitativo em que o total de publicações e comunicações apresentadas nos últimos três anos deve corresponder a 9% do total do corpo docente. Ora, considerando-se uma instituição com cem docentes, bastaria a produção de nove trabalhos em três anos, isto, é três por ano, para que fosse atendido o critério. Eis que apenas um docente profícuo e talentoso cumpriria o requisito pelos demais. O parágrafo 3º, por seu turno, define que a avaliação seja considerada apenas durante a vigência do contrato com a instituição. Ora, imagine-se, no exemplo acima, que nove docentes apresentem comunicados a congressos nesse período, um a cada três anos. E se todos eles fossem horistas e lecionassem em duas universidades, cada qual com cem docentes, malgrado haver dupla contagem institucional, ambos os critérios estariam atendidos.

Em termos práticos, o atendimento inequívoco do disposto no art. 52 só é possível no que condiz ao inciso II que trata de titulação e, portanto, à comprovação de que um terço do corpo docente efetivo² possui diploma de mestrado ou doutorado. Produção intelectual institucionalizada e regime de trabalho em tempo integral ainda suscitam várias dúvidas. Isso é tanto mais evidente quando se constata a inexistência de um tipo padrão de universidade. Ora, tais instituições são diferenciadas por sua história e prática organizacional, vale dizer, possuem trajetórias institucionais distintas, variam conforme o contexto onde se inserem, e, também, têm natureza administrativa própria, podendo ser públicas ou privadas³, com as implicações decorrentes. Em resumo, cada uma tem uma missão institucional própria e um histórico de desenvolvimento que refletem os aspectos mencionados.

Sendo ainda mais objetivo. A capacidade de sustentabilidade institucional difere de uma instituição para outra. Há universidades que possuem um orçamento assegurado e conhecido previamente para o exercício seguinte. Há outras que enfrentam problemas de financiamento não antecipáveis, os quais decorrem de fatores externos mais amplos – como crises econômicas que afetem a sociedade (alunos e famílias). Também pode haver alterações no segmento de mercado em que atuam, como a existência de concorrência por alunos com outras IES, inclusive as que, não sendo universidades, possuem custos mais baixos até como consequência do menor grau de exigência. Ademais, há regulamentações e normas institucionais obrigatórias, baixadas pelo poder público, que afetam seu funcionamento, mas que não podem ser antecipadas quando ocorre o planejamento institucional.

² Ressalte-se, entretanto, que a definição de corpo docente efetivo é mais imprecisa nas universidades privadas do que nas públicas, que consideram apenas os professores enquadrados na carreira do magistério superior, assunto que será abordado adiante neste documento.

³ A rigor, a diversidade administrativa é maior. As IES públicas podem ser federais, estaduais e municipais. Já as privadas podem ser particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Ademais, as mantenedoras das instituições privadas podem ser “sem fins lucrativos” ou “com fins lucrativos”.

A sustentabilidade de uma universidade depende de um balanceamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão *vis-a-vis* recursos auferidos – fontes de financiamento – e despesas incorridas – compromissos administrativos, obrigações fiscais e trabalhistas. Tal processo inevitavelmente interfere no planejamento institucional – cotejamento entre expectativas e o acontecido –, o que se manifesta em sentido objetivo na oferta dos cursos –modalidades e tipos, e até vagas oferecidas e preenchidas –, nas atividades de pesquisa e extensão, e também na política de investimentos e de pessoal.

Por isso, a regulação educacional não pode ser fonte de incertezas. E dentre as questões atuais afetas às universidades, persiste uma grande dúvida quanto às funções docentes, notadamente no que condiz à definição do regime de tempo integral. Isso porque, especialmente no que se refere ao setor privado, tal assunto é crucial para a própria sustentabilidade institucional.

3. Função Docente e Regime de Trabalho

O exercício de funções docentes em universidades, dada sua natureza institucional, é efetivado por atividades de ensino, pesquisa e extensão. Um docente, portanto, pode exercê-las de forma concomitante ou dedicar-se a uma ou duas dessas atividades em sua jornada de trabalho. Cumpre observar que ensino e pesquisa, e em certa medida extensão, são fundamentalmente atividades intelectuais, não se prendendo obrigatoriamente nem a espaços físicos, nem a marcos temporais rígidos.

É preciso ter cautela redobrada ao se tratar do tema função docente e regime de trabalho. Costuma-se classificar o regime de trabalho docente em três classes: horistas, tempo parcial e tempo integral. Denomina-se horista, o profissional que é remunerado pelas horas-aula efetivamente trabalhadas. Tal denominação origina-se antes de questões trabalhistas do que pedagógicas, remontando sua regulamentação à década de 40, quando da aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da **Portaria n.º 204, de 13 de abril de 1945**, baixada pelo então Ministério da Educação e Saúde.

O conceito de professor horista não é exclusivo da educação superior. Em verdade, consolidou-se, antes, no que hoje se chama educação básica, vale dizer, nas escolas brasileiras. Importa perceber, todavia, que a gênese do conceito de horista está no processo de regulamentação das condições de trabalho nos estabelecimentos particulares de ensino, o que começou a ser feito pelo governo federal há mais de sessenta anos. Resumindo, horista é um conceito nascido na prática das instituições privadas e cuja regulamentação lhes foi direcionada.

O conceito de regime de tempo integral, por sua vez, tem origem no setor público, sendo regulamentado pela **Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960**, que dispunha sobre a “*Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, Estabelece os Vencimentos Correspondentes, e dá outras Providências*”. Nos termos do art. 46, o “*funcionário que exercer atividades técnico-científicas, de magistério ou pesquisa, satisfeitas as exigências regulamentares, poderá optar pelo regime de tempo integral*”. O parágrafo 1º do artigo estabelecia limites: o “*regime de trabalho de que trata este artigo é incompatível com o exercício cumulativo de cargos, empregos ou funções bem como de qualquer outra atividade pública ou privada*”. Já o parágrafo 2º apresentava ressalvas: “*Não se incluem na incompatibilidade prevista no parágrafo anterior, as atividades que, sem caráter de emprego, se destinem a difusão e aplicação de idéias e conhecimentos científicos, quando solicitados através da direção da repartição a que pertencer o servidor*” (grifo nosso).

Posteriormente, a **Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964**, revogou dispositivos da Lei n.º 3.780/60, estabelecendo outra redação para o tempo integral. Nos termos do art. 12, considera-se “*regime de tempo integral o exercício da atividade funcional sob dedicação exclusiva, ficando o funcionário proibido de exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividade particular de caráter empregatício profissional ou pública de qualquer natureza*”. No parágrafo único, foram acrescentadas exceções, destacando-se, em especial, as atividades relativas à difusão dos conhecimentos técnicos e científicos.

Especificamente quanto às IES públicas, foram editadas duas normas regulamentadoras. A **Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965**, conhecida como o Estatuto do Magistério Superior, instituiu o “*regime jurídico do pessoal docente de nível superior, vinculado à administração federal*”. Pelo Estatuto, “*entendem-se como atividades de magistério superior aquelas que pertinentes ao sistema indissociável do ensino e pesquisa, se exerçam nas universidades e estabelecimentos isolados em nível superior, para fins de transmissão e ampliação do saber*” (art.2º, grifo nosso). Dispôs o parágrafo único desse artigo que constituem, “*igualmente, atividades de magistério aquelas inerentes à administração escolar e universitária privativas de docentes de nível superior*”.

Assim, “*corpo docente de cada unidade de ensino superior será constituído pelo pessoal que nela exerça atividades de magistério daquele grau*” (art. 3º), vale dizer, que realizem funções docentes. Pelo Estatuto, o pessoal docente classificava-se em três categorias: ocupantes dos cargos das classes do magistério superior, professores contratados, e auxiliares de ensino (art. 5º, incisos I a III). O Estatuto também classificou os “*cargos do magistério superior*” em três tipos: professor catedrático, professor adjunto e professor assistente (art. 6º, incisos I a III). E definiu cargos para os

pesquisadores: pesquisador-chefe, pesquisador-associado, pesquisador-auxiliar (art. 7º, incisos I a III).

Coube ao art 39 do Estatuto conceituar o regime de tempo integral, como sendo “*o exercício da atividade funcional com dedicação exclusiva, em que o ocupante de cargo do magistério superior fica proibido de exercer, cumulativamente, qualquer outro cargo embora de magistério, ou qualquer função ou atividade que tenha caráter de emprego*”. Ficavam excluídas da proibição:

- “*o exercício em órgãos de deliberação coletiva, desde que relacionado com o cargo*” (art. 39, § 1º; inciso I);
- “*as atividades culturais que, não tendo caráter de emprego, se destinem à difusão e aplicação de idéias e conhecimentos, ou visem à prestação de assistência a órgãos ou serviços técnicos ou científicos*” (art. 39, § 1º; inciso II);
- “*o exercício, na sede da instituição, de atividades profissionais, relacionadas com o cargo de magistério, desde que se limitem aos casos e condições previstos nos estatutos e regimentos*” (art. 39, § 1º; inciso II).

A Lei n.º 4.881-A/65 definiu que os “*estatutos e regimentos determinarão em que áreas será obrigatória a adoção de regime de tempo integral*” (art. 40), estabelecendo que os “*ocupantes dos cargos das classes de Pesquisador exercerão e sua atividade em regime de tempo integral*” (art. 40, parágrafo único). Embora tal artigo conceda certa autonomia às IES para aplicabilidade do regime, dispôs-se que a “*concessão do regime de tempo integral dependerá da existência de recursos próprios da instituição, não podendo ultrapassar de 100% (cem por cento) sobre o vencimento básico*” (art. 41, § 2º).

O Decreto nº 59.676, de 6 de dezembro de 1966, foi baixado para regulamentar o Estatuto do Magistério Superior, aprovado no anterior. Este Decreto estabeleceu que há quatro tipos de atividades de magistério:

- “*as relacionadas com a preservação, elaboração e transmissão dos conhecimentos*” (art. 2º, inciso I);
- “*as relacionadas com a formação ética e cívica dos alunos*” (art. 2º, inciso II);
- “*as relacionadas com a administração das instituições de ensino superior, privativas de docent:*” (art. 2º, inciso III);

- “*outros encargos inerentes às atividades de magistério*” (art. 2º, inciso IV).

O Decreto n.º 59.676/66 especificou, por meio de alíneas ao inciso I do art. 2º, quais seriam as atividades de preservação, elaboração e transmissão de saber. Foi listado um total de sete, as quais caracterizariam a típica função docente, a saber:

- “*aulas, conferências, seminários e outras formas de exposição e de debate*” (art. 2º, inciso I, alínea ‘a’);
- “*trabalhos práticos de iniciação e treinamento*” (art. 2º, inciso I, alínea ‘b’);
- “*seleção de docentes, pesquisadores e alunos e verificação da aprendizagem*” (art. 2º, inciso I, alínea ‘c’);
- “*pesquisa em geral*” (art. 2º, inciso I, alínea ‘d’);
- “*elaboração de trabalhos destinados à publicação e ligados ao ensino e à pesquisa*” (art. 2º, inciso I, alínea ‘e’);
- “*participação em congressos e reuniões de caráter científico, cultural e artístico*” (art. 2º, inciso I, alínea ‘f’);
- “*programar de cooperação e outras formas de intercâmbio inerentes às atividades de extensão*” (art. 2º, inciso I, alínea ‘g’).

Já as atividades administrativas das IES, mas que são privativas dos docentes, foram classificadas (art. 2º, inciso III, alínea ‘a’ a ‘c’) em três tipos. Primeiro, há as que são responsabilidades de direção e chefia. Segundo, as que pressupõem participação em órgãos colegiados. Por fim, as que implicam participação em trabalhos de programação e assessoramento, vinculados ao ensino e à pesquisa.

O Decreto n.º 59.676/66 trouxe uma inovação que flexibilizava a administração do pessoal docente. Ao dispor sobre as três categorias previstas na Lei, adicionou ao inciso que define “professores contratados” o fato de o serem “*em regime de leis trabalhistas*” (art. 3º, inciso II, grifo nosso). Ademais, nos termos do art. 10, as “*admissões de pessoal contratado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho poderão ocorrer para atender*” a quatro finalidades:

- “*para exercer temporariamente e até realização do respectivo concurso, as atribuições inerentes a cargo vago de Professor Catedrático ou de Professor Titular*” (art. 10, alínea ‘a’);
- “*para cursos especializados ou paralelos*” (art. 10, alínea ‘b’);

- “*como auxiliar de ensino*” (art. 10, alínea ‘c’);
- “*para iniciação científica*” (art. 10, alínea ‘d’).

O Decreto, contudo, trazia ressalvas para o caso dos docentes contratados pela CLT. Os “*contratos de professores para atender aos casos relacionados nas alíneas a e b não deverão exceder o prazo de 3 (três) anos, podendo a escolha recair em especialista brasileiro ou estrangeiro*” (art. 11). E os “*auxiliares de ensino serão admitidos, em caráter probatório, com o objetivo da iniciação nas atividades de ensino superior, pelo prazo de 2 anos, preferencialmente em tempo integral, podendo o contrato ser renovado por igual período, e somente recair a escolha em graduação de curso de nível superior*” (art. 12, grifo nosso). Ademais, havia limites para tal opção: a “*admissão dependerá da existência de recursos orçamentários próprios e se fará de acordo com plano de trabalho aprovado pela congregação ou colegiado equivalente*” (art. 12, § 1º).

Quanto ao regime de trabalho, o Decreto n.º 59.676/66 especificou melhor o que dispusera a Lei n.º 4.881-A/65. O “*regime de tempo integral e dedicação exclusiva obriga o professor a um mínimo de 30 horas semanais de trabalho, distribuídas em 5 dias da semana, e aos demais funcionários a um mínimo de 40 horas semanais*” (art. 26, grifos nossos). A aplicação desse regime poderia ser feita, no interesse da administração, consoante às seguintes situações:

- “*aos que exerçam cargo de magistério superior*” (art. 28, aliena ‘a’);
- “*aos que exerçam atividades científicas e técnicas relacionadas ao ensino e à pesquisa*” (art. 28, aliena ‘b’);
- “*a ocupantes de cargo ou função que envolva responsabilidade de direção, chefia ou assessoramento*” (art. 28, aliena ‘c’);
- “*a ocupantes de cargos que compreendem funções técnicas de nível médio e auxiliares de atividades de magistério, técnicas e de pesquisa, quando participarem de trabalhos enquadrados nos itens anteriores e no artigo precedente*” (art. 28, aliena ‘d’).

Ressalte-se outra inovação do Decreto. Estabeleceu o parágrafo único do art. 28 que, em “*casos excepcionais, devidamente justificados, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva poderá ser aplicado, individualmente, a qualquer funcionário que esteja incluído numa das hipóteses indicadas neste artigo, mediante proposta do dirigente da unidade administrativa*” (grifo nosso).

No Decreto, houve a preocupação de reiterar o disposto no Estatuto do Magistério Superior, reafirmando-se que a *“concessão do regime de tempo integral dependerá da existência de recursos orçamentários próprios da instituição”* (art. 29, grifo nosso). Ou seja, tratando-se de recursos públicos, a preocupação acadêmico-pedagógica estaria condicionada a aspectos econômico-financeiros, havendo, portanto, limitações à autonomia das IES para lidar com seu pessoal docente.

Destaque-se que os professores em regime de tempo integral também estavam sujeitos a condicionantes. Nos termos do art. 33, o *“ocupante de cargo de magistério superior colocado em regime de tempo integral e dedicação exclusiva assinará termo de compromisso em que declare vincular-se ao regime, obrigando-se a cumprir as condições ao mesmo inerentes, fazendo jus aos seus benefícios enquanto nele permanecer”* (grifo nosso).

Foram criados mecanismos de controle com a *“finalidade de zelar pela fiel aplicação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva”*. Para tanto, as universidades e os estabelecimentos de ensino isolados deveriam *“instituir Comissões de Tempo Integral, compostas de três membros, designados pelo dirigente respectivo e escolhido entre membros do magistério e funcionários altamente qualificados, com maioria dos primeiros”* (art. 35). Além disso, a atribuição do regime de tempo integral, seria de *“iniciativa do chefe da subunidade, mediante proposta fundamentada, que deverá conter o programa de trabalho a ser executado e a relação numérica dos cargos necessários à execução dos mesmos”* (art. 36, grifo nosso).

A concessão do tempo integral pressupunha, portanto, uma série de procedimentos de controle internos às IES. As propostas referidas no art. 36 precisariam ser *“examinadas pelos setores competentes de cada órgão, aprovadas pela congregação ou colegiado equivalente, ouvida a Comissão referida no artigo 35, e submetidas ao Reitor ou Diretor do estabelecimento isolado”* (art. 37). Uma vez aprovada *“pela Congregação ou Colegiado equivalente, em votação secreta”* a proposta deveria ser *“submetida ao Conselho universitário, da Universidade, ou à Diretoria do Ensino Superior, quando se tratar de estabelecimento isolado, sendo o ato baixado, respectivamente, pelo Reitor ou pelo Diretor do Ensino Superior”* (art. 37, parágrafo único). Após a aprovação e publicação das relações, a aplicação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva ao ocupante de cargo seria determinada mediante portaria do dirigente do órgão, da qual constaria, obrigatoriamente, os *“nomes e cargos”* e os *“percentuais e valores das respectivas gratificações mensais”* (art. 38, caput, alíneas ‘a’ e ‘b’).

A vigência do regime de tempo integral e dedicação exclusiva começaria com a assinatura do termo de compromisso (art. 39). E cessaria em três situações:

“automaticamente, na conclusão da tarefa, quando houver sido instituído para realização de trabalho certo e determinado” (art. 40, alínea ‘a’); “quando, a juízo da Congregação ou Colegiado equivalente, deixar de corresponder à conveniência do serviço ou às finalidades para que foi instituído” (art. 40, alínea ‘b’); e “a requerimento do funcionário, por justa causa, a juízo da autoridade que concedeu o regime de tempo integral” (art. 40, alínea ‘c’). A cessação do regime, em qualquer dos casos, seria “objeto de Portaria declaratória” (art. 40, parágrafo único).

O Estatuto do Magistério Superior logo sofreu alterações. Parte de seus dispositivos foi modificada pela **Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968**, editada um dia antes da Lei da Reforma Universitária (Lei n.º 5.540/68). Essa nova Lei (art. 2º, incisos I a III) também classifica o pessoal docente em três tipos: “*integrantes das classes do magistério superior*”; “*professores contratados*”; e “*auxiliares de ensino*”. Os cargos do magistério teriam as classes de professor-titular (e não mais catedrático), professor-adjunto e professor-assistente.

Cumprido ressaltar uma importante medida no sentido de institucionalização do pessoal de carreira docente. Nos termos do art. 12 da Lei, os cargos de magistério superior integrariam, “*em cada universidade ou estabelecimento isolado federal, o Quadro Único do Pessoal, a ser aprovado mediante decreto do Poder Executivo*”. E mais, a distribuição desses cargos seria “*feita por atos de lotação, baixados pelo Reitor diante de reais necessidades, ouvidos os colegiados superiores de ensino e pesquisa das universidades*” (art. 12, parágrafo único). Em suma, nem todo o pessoal docente integrava as classes do magistério superior e, no caso destes, a própria instituição procedia à distribuição desses cargos, condicionada à aprovação do Executivo.

Seguindo a mesma orientação, a Lei n.º 5.539/68 estabeleceu que a “*distribuição de pessoal docente pelas atividades de ensino e pesquisa*” seria feita “*pelos departamentos*” (art. 4º, parágrafo único). E dispôs que haveria “*apenas uma carreira docente, obedecendo ao princípio de integração entre ensino e pesquisa*” (art. 5º, grifo nosso), mesma redação dada pelo parágrafo 1º do art. 32 da Lei n.º 5.540/68. Também ficou definido que caberia aos departamentos, “*na organização de seus programas, distribuir os trabalhos de ensino e pesquisa, de forma a harmonizar os interesses do departamento e as preocupações científico-culturais dominantes do seu pessoal docente*” (art. 5º, parágrafo único, grifo nosso).

É importante observar que os professores contratados – aqueles que não integravam as classes do magistério superior – tinham “*os mesmos direitos e deveres que os ocupantes de cargo de carreira do magistério, no plano didático, no científico e no administrativo*” (art. 13, § 1º). E mais, caberia à Justiça do Trabalho aplicar “*as*

normas da legislação trabalhista aos professores contratados, nos termos desta Lei, dos estatutos universitários e dos regimentos escolares” (art. 13, § 2º).

A Lei n.º 5.539/68 trouxe outra inovação. O regime de trabalho do pessoal docente de nível superior abrangia duas modalidades: “*de dedicação exclusiva*” e “*em função do número de horas semanais*” (art. 16, alíneas ‘a’ e ‘b’, grifo nosso). Dois aspectos merecem destaque. Primeiro, o termo “dedicação exclusiva” foi utilizado sem referência ao termo “tempo integral”. Segundo, a norma legal não especificou como mensurar o “número de horas semanais”, fato que contrasta com a situação dos horistas de IES privadas, cuja contabilização baseava-se em horas-aula.

Tal como dispusera o Estatuto do Magistério, havia limites para os docentes em regime de dedicação exclusiva. Conforme disposto no art 18, ficava “*proibido ao docente em regime de dedicação exclusiva o exercício de qualquer outro cargo, ainda que de magistério, ou de qualquer função ou atividade remunerada*”. Foram ressalvadas duas hipóteses: “*o exercício em órgãos de deliberação coletiva, desde que relacionado com o cargo ou função*” (art. 18, inciso I); e “*as atividades de natureza cultural ou científica exercidas eventualmente sem prejuízo dos encargos de ensino e pesquisa*” (art. 18, inciso II).

O processo de institucionalização da gestão do pessoal docente prosseguiu com a nova Lei. Determinou-se que, em cada universidade, haveria “*uma Comissão Permanente do Regime de Dedicação Exclusiva, constituída na forma prevista nos respectivos estatutos incluindo um representante do corpo docente*” (art. 19). Seria da competência dessa Comissão:

- “*fixar condições para aplicação do regime e normas para o estabelecimento de estágio probatório, a que estará sujeito todo docente que se inicie no regime de dedicação exclusiva*” (art. 19, § 2º, inciso I);
- “*examinar as qualificações do professor a ser incluído no regime de dedicação exclusiva, os instrumentos de trabalho de que disporá, seu plano de trabalho e a respectiva integração nas atividades do departamento correspondente, e opinar a respeito*” (art. 19, § 2º, inciso II);
- “*avaliar periodicamente, pelos relatórios circunstanciais dos departamentos e por outros meios de verificação dos resultados, as atividades dos docentes em regime de dedicação exclusiva*” (art. 19, § 2º, inciso III);
- “*suspender a aplicação do regime, quando verificada a sua inviabilidade no caso considerado*” (art. 19, § 2º, inciso IV).

Deve-se salientar que o processo de consolidação do regime de trabalho docente em tempo integral, nas IES públicas, consolidou-se, no final da década de 60, de forma conjunta com o propósito de fortalecer as atividades de pesquisa, em conjunção com o ensino. A **Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968**, determinou que as *“universidades deverão progressivamente e na medida de seu interesse e de suas possibilidades, estender a seus docentes o Regime de Dedicção exclusiva às atividades de ensino e pesquisa”* (art. 34, grifo nosso). No entanto, a Reforma Universitária de 68 também estabeleceu que o *“regime a que se refere o artigo anterior será prioritariamente estendido às áreas de maior importância para a formação básica e profissional”* (art. 35, grifo nosso).

A normatização prosseguiu com o **Decreto-Lei nº 465, de 11 de fevereiro de 1969**, que estabeleceu normas complementares à Lei nº 5.539/68, modificando-a em alguns dispositivos. Merece destaque a nova classificação do pessoal docente de nível superior em dois grupos *“os professores integrantes da carreira do magistério e os auxiliares de ensino”* (art. 10). Os professores seriam *“admitidos segundo regime jurídico do Estatuto do Magistério Superior ou segundo a legislação do trabalho e os auxiliares de ensino pela legislação do trabalho”* (art. 10, parágrafo único).

Na mesma data do Decreto-Lei n.º 465/69, veio o **Decreto n.º 64.086, de 11 de fevereiro de 1969**, tratando especificamente da questão do regime de trabalho. Foram então *“aprovadas as bases do programa de implantação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, para a carreira do magistério superior federal”* (art. 1º). E houve a definição de objetivos a serem atingidos, se possível, em uma primeira etapa:

- *“a contratação de mil (1.000) monitores”* (art. 2º, alínea ‘a’);
- *“a concessão de gratificação a quatro mil (4.000) docentes, para regime de vinte e duas (22) horas semanais de trabalho”* (art. 2º, alínea ‘b’);
- *“a concessão de gratificação para regime de tempo integral e dedicação exclusiva, a três mil (3.000) docentes”* (art. 2º, alínea ‘c’).

Uma modificação importante merece destaque: os docentes foram segmentados em classes, segundo o regime de horas trabalhadas. Assim, para *“fins de execução do programa, a prestação de serviços no magistério superior federal”* passou a ser assim considerada:

- *“regime de 12 horas semanais efetivas de trabalho”* (art. 3º, alínea ‘a’);
- *“regime de 22 horas semanais de trabalho efetivo, em turno completo”* (art. 3º, alínea ‘b’);

- “*regime de tempo integral e dedicação exclusiva, em que será exigido o compromisso de trabalho em dois turnos completos, com um mínimo de 40 horas semanais, e o de não exercer outro cargo, função ou atividade remunerada, em órgão público ou privado, ressalvado o disposto no artigo 18 da Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968*” (art. 3º, alínea ‘c’).

Embora o Programa fosse antes voltado para as IES públicas, as “*instituições particulares de ensino superior*” poderiam habilitar-se a participar (art. 9º). Para tanto, foi criada uma Comissão Coordenadora, junto ao MEC e em articulação com o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujos objetivos eram:

- “*estabelecer critérios para a implantação do programa*” (art. 4º, alínea ‘a’);
- “*analisar planos específicos propostos pelas universidades e pelos estabelecimentos isolados*” (art. 4º, alínea ‘b’);
- “*propor a entrega dos recursos correspondentes aos planos aprovados, sempre condicionados à contrapartida de recursos das entidades interessadas na efetivação do programa*” (art. 4º, alínea ‘c’).

Com o intuito de fixar critérios para a implantação do programa, inclusive quanto ao suprimento de recursos, a Comissão Coordenadora deveria considerar, entre outros, os seguintes fatores:

- “*a qualidade do ensino e da pesquisa, em universidade, federação de escolas, ou estabelecimentos isolados*” (art. 5º, alínea ‘a’);
- “*a natureza e a prioridade dos cursos a serem atendidos, segundo os critérios aprovados para a expansão do ensino superior*” (art. 5º, alínea ‘b’);
- “*a carência imediata de vagas na área de formação considerada*” (art. 5º, alínea ‘c’).

Nesse sentido, haveria “*em cada universidade ou federação de escolas uma Comissão Permanente do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (COPERTIDE), inclusive com representação do corpo discente, e do FNDE, indicado pelo Presidente deste*” (art. 6º). À COPERTIDE competiria:

- “*fixar o estabelecimento de estágio probatório e suas normas, aos quais estarão submetidos todos os docentes que se iniciem no regime de dedicação exclusiva*” (art. 6º, alínea ‘a’);

- “*fiscalizar as atividades dos docentes em regime de dedicação exclusiva*” (art. 6º, alínea ‘b’);
- “*avaliar periodicamente, pelos relatórios circunstanciados dos departamentos e por outros meios de verificação dos resultados, as atividades dos docentes em regime de dedicação exclusiva*” (art. 6º, alínea ‘c’);
- “*examinar a conveniência da extensão do regime de dedicação exclusiva aos diferentes docentes*” (art. 6º, alínea ‘d’);
- “*suspender a aplicação do regime, quando verificada a sua inviabilidade*” (art. 6º, alínea ‘e’).

As normas legais adotadas nos anos 60 foram bem sucedidas em atingir seus objetivos, notadamente quanto à consolidação da carreira de magistério superior nas IES públicas. Sob os auspícios do poder público, ocorreu, na década subsequente, o processo de institucionalização da pesquisa nas universidades brasileiras, o que contribuiu para referendar o suposto de que ensino e pesquisa não podem ser dissociados.

Cabe aqui um parêntesis histórico. O final da década de 70 assistiu o fim de uma era de desenvolvimento econômico crescente que, malgrado o alto grau de desigualdade social acontecido e o fato do país passar por um período político autoritário, contribuía para uma visão otimista do futuro do país. Até então, o Brasil vinha em uma trajetória de desenvolvimento social e econômico, marcada pelo alto grau de mobilidade social ascendente, que no campo educacional manifestava-se pelo avanço, mesmo que ainda insuficiente, da escolarização da população, geração após geração.

O ponto de inflexão aconteceu na virada dos anos 70 para os 80 quando a crise ocorrida na economia mundial – aumento no preço do petróleo, alta das taxas de juros, recessão econômica, diminuição do financiamento externo – afetou o modelo de desenvolvimento brasileiro, levando o país, inclusive, a decretar moratória de sua dívida externa. Embora prosseguisse a melhoria dos indicadores educacionais do país, e conquanto o maior grau de escolaridade continuasse a assegurar melhor renda, o menor dinamismo da economia, que se estenderia ao longo das últimas décadas do século, traria uma quebra das expectativas otimistas. Ressalte-se que a tal contexto veio se somar, no âmbito político, o processo de redemocratização do país, em grande medida alimentado pela crise econômica e social, que desaguou no fim da ditadura militar em 1985.

É importante ressaltar esse processo porque, de um lado, a grande mobilização social e política do período gerou modificações no aparato jurídico-normativo que

regulava a educação superior brasileira. De outro, a crise econômico-financeira do Estado brasileiro, que atravessou a década de 80 avançando pela de 90, trouxe limitações até então não vivenciadas pelo setor público, dada sua duração e intensidade, o que afetou as IES, dificultando a própria aplicabilidade das normas legais.

O período pós-redemocratização foi marcado por um processo dissonante. De um lado, houve a mobilização crescente por parte de grupos de pressão melhor organizados, reivindicando melhores condições sociais e econômicas, lutando por direitos e questionando a ação do Estado. De outro, os períodos de estagflação (recessão e inflação) desarticularam a economia do país, com o Estado passando por crise fiscal o que enfraqueceu sua capacidade administrativa. Instalou-se uma dinâmica perversa. A crise econômica, especialmente com a crescente inflação, causava perdas, o que induzia a mobilização política de grupos organizados que obtinham concessões, as quais, dada a incapacidade do Estado em resolver a crise, eram inviabilizadas ao longo do tempo, gerando mais um ciclo (perdas-mobilização-concessões-perdas...).

Para a educação superior pública, o final da década de 80 foi uma época marcante. Quando da redemocratização, as IES públicas atravessavam um período de crise, com diminuição de recursos para custeio e investimento, havendo perdas na renda dos docentes e do pessoal técnico-administrativo, até por conta da defasagem salarial decorrente do crescimento da inflação. Havia, contudo, uma especificidade institucional: a crise era vivida de forma diferenciada, afetando mais as universidades constituídas como autarquias, do que as formadas como fundação. Como consequência, uma das principais bandeiras de mobilização do setor foi a da isonomia. Assim, ao pedido por mais recursos e de liberdade para geri-los em prol da autonomia universitária, juntava-se a demanda por tratamento igualitário para os profissionais do país, em nome do fortalecimento da carreira do magistério superior.

Decorre desse processo, a edição de duas normas no final dos anos 80. A **Lei n.º 7.596, de 10 de abril de 1987**, dentre outras medidas, alterou os art. 4º e 5º do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, para tratar das fundações públicas. Para os propósitos do presente documento, deve-se destacar o art. 3º da Lei. Ficou determinado que as *“universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, terão um Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente e para os servidores técnicos e administrativos, aprovado, em regulamento, pelo Poder Executivo, assegurada a observância do princípio da isonomia salarial e a uniformidade de critérios tanto para ingresso mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos, quanto para a promoção e ascensão funcional, com valorização do desempenho e da titulação do servidor”* (art. 3º, grifos nossos).

A Lei determinou que integrariam o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (art. 3º, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’): “os cargos efetivos e empregos permanentes, estruturados em sistema de carreira, de acordo com a natureza, grau de complexidade e responsabilidade das respectivas atividades e as qualificações exigidas para o seu desempenho”; e “as funções de confiança, compreendendo atividades de direção, chefia e assessoramento”. Caberia ao Poder Executivo estabelecer em regulamento específico, os “critérios de reclassificação das funções de confiança, de transposição dos cargos efetivos e empregos permanentes integrantes dos atuais planos de classificação de cargos e empregos, bem como os de enquadramento dos respectivos ocupantes, pertencentes às instituições federais de ensino superior ali referidas, para efeito de inclusão no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos” (art 3º, § 2º).

Pelo **Decreto n.º 94.664, de 23 de julho de 1987**, e sob a forma de anexo, foi aprovado o **Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos**, previsto na Lei n.º 7.596/87. Nos termos do art. 1º do Plano, caberia a cada Instituição Federal de Ensino (IFES) sua implantação e administração. Ressalve-se que respeitada a “autonomia das Universidades definida em lei, o Ministério da Educação exercerá as atribuições de estudos, coordenação, supervisão e controle, previstas no art. 115 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, no que se refere às entidades alcançadas por este artigo” (art. 1º, parágrafo único). Pelo Plano Único, a “isonomia salarial (Lei n.º 7.596, de 1987) será assegurada pela remuneração uniforme do trabalho prestado por servidores da mesma classe ou categoria funcional e da mesma titulação”(art. 2º).

As “atividades acadêmicas próprias do pessoal docente do ensino superior” foram classificadas em dois tipos. As “pertinentes à pesquisa, ensino e extensão que, indissociáveis, visem à aprendizagem, à produção do conhecimento, à ampliação e transmissão do saber e da cultura” (art. 3º, inciso I). E as “inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além de outras previstas na legislação vigente” (art. 3º, inciso II).

Definiu-se o corpo docente como sendo constituído “pelos integrantes das carreiras de Magistério Superior e de Magistério de 1º e 2º Graus, pelos Professores Visitantes e pelos Professores Substitutos” (art. 5º). A carreira de Magistério Superior, que excluía os professores visitantes e os substitutos, compreenderia quatro classes: Professor Titular, Professor Adjunto, Professor Assistente, e Professor Auxiliar (art. 6º, inciso I a IV). Cada classe compreenderia quatro níveis, designados pelos números de 1 a 4, exceto a de professor titular, que possuiria um só nível (art. 6º, parágrafo único).

Os professores visitantes e substitutos seriam contratados por prazos definidos. No caso dos primeiros, “*pelo prazo máximo de dois anos, na forma da legislação trabalhista, vedada a prorrogação ou renovação do contrato*” (art. 8º). Já os segundos, “*por prazo determinado, na forma da legislação trabalhista, para substituições eventuais de docente das carreiras de Magistério*”, limitado o prazo total, *incluídas as renovações ou prorrogações*, a não mais do que um ano (art. 9º, caput e § 1º).

Havia motivos e condicionantes para a contratação de docentes que não fossem da carreira do magistério superior. O professor visitante precisaria ser “*pessoa de reconhecido renome e somente será contratado para atender a programa especial de ensino, pesquisa e extensão, de acordo com as normas estabelecidas pela IFE*” (art. 8º, § 1º). O professor substituto estaria enquadrado nas situações eventuais, “*aquelas realizadas para suprir a falta de docente da carreira, decorrente de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento para tratamento de saúde ou licença à gestante*” (art. 9º, § 2º). Ocorrendo afastamento definitivo do docente, deveria ser realizado, após a admissão de professor substituto, concurso público para provimento da respectiva vaga (art. 9º, § 3º).

No que se refere ao regime de trabalho, o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos trouxe uma grande inovação. O Professor da carreira do Magistério Superior passou a ficar submetido a dois regimes de trabalho. Primeiro, o de “*dedicação exclusiva, com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho em dois turnos diários completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada*” (art. 14, inciso I, grifo nosso). Segundo, o “*tempo parcial de vinte horas semanais de trabalho*” (art. 14, inciso II). Foram feitas, para o regime de dedicação exclusiva, quatro ressalvas. Ao docente nele enquadrado, seriam permitidas:

- “*participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de Magistério*” (art. 14, § 1º, alínea ‘a’);
- “*participação em comissões julgadoras ou verificadoras, relacionadas com o ensino ou a pesquisa*” (art. 14, § 1º, alínea ‘b’);
- “*percepção de direitos autorais ou correlatos*” (art. 14, § 1º, alínea ‘c’);
- “*colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição, de acordo com as normas aprovadas pelo conselho superior competente*” (art. 14, § 1º, alínea ‘d’).

Cumprе salientar que, anteriormente, era permitido a um docente acumular regime de trabalho integral (40h) em uma IFES, com regime parcial (20h) em outra instituição pública. Pelo novo Plano, excepcionalmente, a instituição, “*mediante aprovação de seu colegiado superior competente*”, poderia “*adotar o regime de quarenta horas semanais de trabalho para áreas com características específicas*” (art. 14, § 2º).

O Decreto n.º 94.664/87, em conjunção com a Lei n.º 7.596/87, trouxe uma nova realidade para o magistério superior nas universidades públicas federais. A criação do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos significou a consolidação de um longo processo, iniciado no final dos anos 60, pelo qual a carreira de docente na educação superior pública adquiriu um novo status. No plano formal, o regime de dedicação exclusiva promoveu a integração entre ensino e pesquisa, malgrado, no plano efetivo, nem todos os docentes nele enquadrados de fato exercessem de forma não dissociada ambas as atividades. Tornou-se efetivo o conceito de isonomia no tratamento da carreira, dos cargos e salários dos docentes, que passaram a ser tratados de forma igual, independentemente da instituição pública a qual pertencessem e do curso ou departamento em que lecionassem e/ou pesquisassem.

A conjuntura política favoreceu a consolidação da carreira de magistério superior nas IFES, nos termos do Plano Único. Vale lembrar que, na mesma época (1987-88), transcorreram os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, onde foi grande a mobilização dos grupos mais organizados da sociedade, notadamente do funcionalismo público. A Constituição de 1988 expressa tal fato, haja vista o que dispões em seu art. 39. Determinou-se que a “*União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas*”. Não é de se estranhar que no capítulo dedicado à educação, o art. 206, ao estabelecer princípios que devem orientar o ensino, disponha sobre a “*valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União*” (Constituição Federal, art. 206, inciso V).

Historicamente, a educação superior brasileira constituiu-se a partir da União, e sob seu comando, tendo as instituições federais um papel preeminente. Mesmo as instituições estaduais, que não integram o Sistema Federal de Ensino (SFE), têm sua estruturação orientada por diretrizes emanadas de leis federais. No caso das instituições privadas, as quais fazem parte do SFE, a regulação e a supervisão são feitas pelo governo federal, por meio do Ministério da Educação.

Nesse sentido, não é de se estranhar que diretrizes originadas no âmbito do setor público federal e, portanto, orientadas pela realidade das IFES, influenciem, decisivamente, as normas educacionais. Ressaltamos, em seção anterior deste documento, que a Constituição do país, ao tratar da educação superior, referiu-se apenas às universidades, enfatizando a necessidade de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Exceto esta última, uma inovação constitucional, a associação entre as primeiras decorreu de um longo processo, desenrolado no âmbito das universidades públicas federais, e vinculado ao esforço pela consolidação da carreira de magistério público superior e consolidação institucional das atividades de pesquisa.

Tal processo, como não poderia deixar de ser, interferiu também na regulação da educação superior, após a Constituição, especialmente na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nos atos posteriores de regulamentação. A questão do regime de trabalho docente em universidades (art. 52, inciso II da Lei n.º 9.394) é um dos exemplos mais eloqüentes. O problema é que nesse período – final do século XX – a realidade educacional já estava significativamente transformada.

Como conseqüência, aconteceu, por assim dizer, um choque entre dois vetores distintos. De um lado, há a lógica normativa de estruturação de universidades, orientada por necessidades das IFES e fruto de um árduo processo de embates entre “mantidos” – universidades com seus docentes à frente – e “mantenedor” – a União, em crise, mas ela mesma também reguladora e supervisora. De outro, há a transformação da realidade educacional, em que o setor privado adquiriu um porte cada vez maior, crescendo, em parte, por conta da crise do setor público, mas fundamentalmente em razão do aumento da demanda por educação superior, originada, especialmente, nos segmentos menos favorecidos da população.

Como pano de fundo, há as transformações e as permanências da educação superior brasileira. Dentre as primeiras há a própria mudança da realidade educacional (novos cursos, modalidades de ensino, tipos de instituições), refletindo um mundo globalizado, integrado, inundado por informações, com recursos tecnológicos cada vez mais aperfeiçoados, e com fronteiras cada vez mais fluidas entre os saberes a serem produzidos e transmitidos. Dentre as continuidades, destaca-se especialmente a matriz profissionalizante da educação superior, ainda predominante no modo como o ensino de graduação está estruturado.

4. Regulamentação do Regime de Trabalho: Público X Privado

O inciso III do art. 52 da Lei 9.394/1996 definiu que uma universidade caracteriza-se pela existência da terça parte do seu corpo docente em regime de tempo integral. Como referido acima, tal inciso não tem aplicabilidade inequívoca, ao

contrário, por exemplo, do que dispunha sobre um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. A questão era: como definir um regime de tempo integral?

No caso das IFES, inicialmente definiu-se o tempo integral para os docentes como o exercício de uma jornada mínima de 30 horas semanais de trabalho (Decreto n.º 59.676/66). Observe-se que isso se aplicava aos cargos do magistério superior, sendo acrescido do termo “dedicação exclusiva”. Posteriormente (Decreto n.º 64.086/1969), estabeleceu-se o regime de tempo integral e dedicação exclusiva como o compromisso de trabalho em dois turnos completos, com o mínimo de 40 horas semanais. O Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (Decreto n.º 94.664/1987) determinou dois regimes: tempo parcial e dedicação exclusiva, este último com a obrigatoriedade e 40 horas semanais de trabalho.

O **Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997**, foi o primeiro ato a tentar regulamentar a questão do tempo integral. O parágrafo 4º do art. 5º do Decreto dispôs que para “*os fins do inciso III, do art. 52, da Lei n.º 9.394, de 1996, entende-se por regime de trabalho em tempo integral aquele com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais, destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação*” (grifo nosso). Com a revogação dessa norma, pelo **Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997**, a regulamentação do inciso III do art. 52 da LDB passou a vigorar como art. 10, tendo a mesma redação anterior.

Posteriormente, foi editado o **Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001**, que trouxe uma pequena, mas significativa modificação. Nos termos do novo ato, para “*os fins do inciso III do art. 52, da Lei n. 9.394, de 1996, entende-se por regime de trabalho docente em tempo integral aquele que obriga a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação*” (art. 9º, grifo nosso).

Essa última norma foi revogada pelo **Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006**. Ficou disposto que o “*regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação*” (art. 69, parágrafo único). Cumpre destacar que, embora a redação repita o espírito dos decretos predecessores, foi suprimida a referência ao inciso III do art. 52 da LDB.

Constata-se, portanto, que desde o primeiro decreto regulamentador, manteve-se o mesmo entendimento. O regime de tempo integral obriga o docente a prestar quarenta

horas semanais de trabalho em uma mesma instituição, preservada pelo menos metade desse tempo para estudos, pesquisa, atividades de extensão, planejamento e avaliação. Em outros termos, buscou-se, nos decretos, assegurar que um docente em tempo integral tivesse um limite máximo, inferior à metade de sua jornada, para dispêndio de suas horas de trabalho em sala de aula.

Tais normas buscaram, por assim dizer, retirar a ênfase do trabalho docente em universidade como sendo horas despendidas em sala de aula. Fato explicável por dois motivos. Primeiro, pela definição constitucional, construída a partir da mobilização das IFES, de que a universidade deve obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isso demanda conceder ao docente um tempo para atividades outras que não a de ministrar aulas presenciais. Segundo, porque a educação superior privada tradicionalmente estruturou-se a partir da mensuração do trabalho docente em horas-aula.

Ora, há, por assim dizer, um “confronto de tradições”. Do “lado público”, teve o longo processo de integração entre ensino e pesquisa que desembocaria, não apenas por razões acadêmicas, no conceito de isonomia, manifesto no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos e no Regime Jurídico Único (RJU). Do “lado privado”, veio o processo de construção institucional pautado em atividades docentes presenciais, mensuradas em horas-aula. Também nesse caso, a questão não se resume apenas a motivações acadêmicas, já que horas-aula se traduzem em contratos de trabalho, mediados por acordos sindicais, os quais variam não apenas entre Estados, mas também de município a município.

Ainda que a questão do regime de tempo integral seja fundamentalmente acadêmica, é preciso ter consciência que os entraves à sua resolução decorrem antes de razões de natureza econômico-financeira e administrativa. No caso das IFES, o regime de dedicação exclusiva, fundamento acadêmico à parte, é em última instância uma questão orçamentária. Em outros termos, em tese é possível o enquadramento de todos os docentes nesse regime, desde que sejam atribuídos, à universidade, os recursos necessários do orçamento. Ora, havendo disponibilidade de recursos, importa menos saber quantas horas em média o docente gasta em sala de aula, qual o tempo dedicado à orientação de alunos ou a estudos e pesquisa, por exemplo.

Em termos de gestão acadêmica, para uma universidade pública que tenha administração responsável, e na qual não falem recursos, bastaria utilizar (ou desenvolver) indicadores para avaliação do trabalho docente – por exemplo, turmas no semestre, pesquisas em desenvolvimento, trabalhos publicados, orientações a discentes, etc. – ou mesmo indicadores discentes – evasão, rendimento acadêmico médio, etc. Caberia, assim, aos órgãos colegiados competentes estruturar os cursos, inclusas as

atividades de ensino, pesquisa e extensão, com base nos respectivos projetos pedagógicos e à luz dos recursos humanos e materiais existentes. Questões administrativas afeitas ao pessoal docente já estariam resolvidas com o princípio da isonomia presente no plano único de carreira, cargos e salários, o qual envolveria antes o mantenedor (União) do que a mantida (instituição).

Quando há carência de recursos, o problema muda de figura. Sob a ótica do mantenedor, a menor disponibilidade financeira “resolve-se”, por exemplo, com restrição a reajustes salariais, a não abertura de novos cargos, ou não substituição daqueles “perdidos” (aposentadorias, mortes), diminuição de investimentos em infraestrutura ou redução na manutenção da existente. Muda de figura, repetimos, mas não de lógica: tudo se resolve pela negociação entre mantenedor e mantido – eventualmente com o recurso a greves.

No caso das universidades privadas, o problema é mais complexo. Em primeiro, lugar, as figuras de mantenedor e mantido estão “misturadas”, embora não deveriam estar. Uma universidade privada não possui personalidade jurídica perante o órgão público responsável pela regulação, supervisão e avaliação. Quem responde perante o MEC é a mantenedora, sendo também ela quem lida com docentes, discentes e pessoal técnico e administrativo.

As universidades privadas, quando muito, têm seu orçamento fixado pelo mantenedor. Não obstante, mesmo este não dá a certeza de que haverá os recursos esperados para o exercício seguinte. Os alunos, e suas famílias, são a principal fonte de financiamento de suas atividades, sendo motivados a ingressar em uma IES pela busca de ensino. Poucos escolhem uma universidade porque pretendem desenvolver atividades de pesquisa. Ademais, a assinatura de um contrato entre os discentes e a instituição – entenda-se aqui mantenedora – não assegura o seu cumprimento integral por parte daqueles – pode haver inadimplência ou evasão. Nesse sentido, o planejamento institucional é diferente para o setor privado.

As universidades privadas dependem dos recursos oriundos de alunos que procuram a educação superior porque querem uma titulação. Na prática, as atividades de pesquisa são feitas a partir da transferência de recursos que são originalmente auferidos pelas atividades de ensino onde aquelas possuem menor peso – como os cursos de graduação e os de pós-graduação *lato sensu*. Para a IES, isso traz conseqüências internas e externas.

Internamente, a transferência de recursos do ensino para a pesquisa produz tensões, como de resto há quando isso ocorre entre cursos distintos de uma mesma IES. Isso porque determinado curso de graduação pode ser melhor sucedido do que outros na obtenção de recursos, sem que esteja vinculado a área forte de pesquisa – cursos

direcionados à formação profissional atraem mais alunos. Já outro curso, que seja dedicado à formação de pesquisadores e acadêmicos e associado à pós-graduação *stricto sensu*, pode ter dificuldade em financiar-se apenas com os recursos de alunos (mensalidades e matrículas). Vale lembrar também que, na educação superior, há ciclos conjunturais em que determinadas cursos, por conta das carreiras às quais se associam, estão em alta e outros em baixa. Assim como, em sentido mais amplo, existem tendências estruturais subjacentes à economia e à sociedade que fazem com que surjam novas áreas para exercício profissional, que precisam ser atendidas pela educação superior.

É importante perceber que as conseqüências internas para as IES também dizem respeito à relação entre docentes e discentes. Há cursos com grande procura por parte dos alunos, em que tal relacionamento é favorável à sua sustentabilidade econômico-financeira, beneficiando, via transferência de recursos, cursos menos concorridos ou até deficitários. Não obstante, o exercício da atividade docente, nos cursos onde há maior procura e grande número de vagas preenchidas, costuma ser academicamente mais desgastante para o professor, dada a maior quantidade de alunos para serem atendidos.

A mesma diversidade de situações aplica-se à relação da instituição com o docente no que condiz ao regime de trabalho. Em alguns cursos, é possível ter um peso maior de docentes em regime de tempo integral, especialmente se estiverem vinculados à pós-graduação *stricto sensu* e a institutos de pesquisa, ou se possuírem maior envolvimento com a extensão. Em outros cursos, pode haver um perfil mais profissionalizante, demandando docentes com vivência no mercado de trabalho e menos disponíveis para dedicar seu tempo de trabalho à instituição. Vale reforçar o que foi dito acima: ainda que as questões docentes e discentes estejam no coração da mantida (universidade), quem no fundo trata do assunto é a mantenedora. Isso é ainda mais complicado porque existem as conseqüências externas.

Em contraste com as IFES, as instituições privadas, hoje, exercem suas atividades em um mercado competitivo. Elas precisam atrair os alunos, recrutar bons docentes, ter pessoal técnico e administrativo competente, investir em infra-estrutura física e em equipamentos, além de se comunicar publicamente de modo eficaz, executando até ações de marketing. As decisões de uma universidade com respeito a docentes e discentes, ao balanceamento de atividades de ensino, pesquisa e extensão estão sujeitas ao contexto em que atuam. No país, são diferentes os modos como se estruturam as relações de trabalho (acordos coletivos, piso salarial, regras para trabalho noturno, benefícios indiretos como bolsas a familiares, etc.), diversa a realidade socioeconômica do alunado (perfil de renda, estrutura familiar, faixa etária, etc.), variado o nicho de cada mercado (número de IES, tipos de cursos, ofertas de vagas, valores de mensalidades, etc.). Em suma, as decisões de universidade também

dependem do que outras instituições estejam fazendo. Ressalte-se que isso se aplica às relações entre universidades, e delas com outros tipos de IES, que não têm a mesma estrutura de custos, mas podem atuar no mesmo segmento, especialmente na graduação de onde vem a maior parte dos recursos.

Há ainda outro fator externo a se considerar. As universidades têm que lidar com o poder público, ou seja, com os órgãos responsáveis pela regulação, supervisão e avaliação da educação. E o que é mais complicado: academicamente, de fato, são as mantidas que lidam com o poder público – por exemplo, quanto à avaliação de cursos. Mas do ponto de vista patrimonial, econômico e financeiro, são as mantenedoras que respondem pela mantida, até porque também são elas que, em última instância, tratam com docentes (relações de trabalho) e discentes (contratos de serviços) e com as eventuais conseqüências judiciais desses relacionamentos. No caso de instituições não universitárias a “confusão” entre mantida e mantenedora é menos problemática. Já nas universidades, por sua complexidade estrutural, a possibilidade de tensões nessa teia de relacionamentos – mantida / mantenedora / órgãos públicos – é maior.

Resumindo o ponto. As universidades públicas e as privadas têm não apenas categoria administrativa diversa, suas disponibilidades e necessidades práticas são diferentes. É até possível, embora questionável se pensarmos na diversidade regional do país e mesmo, academicamente, nas diferenças de aptidões individuais, que haja um Plano Único para o magistério superior público, orientado pelo princípio da isonomia. Todavia, o mesmo não se aplica às universidades privadas, as quais, até por questão de sobrevivência institucional, devem adaptar-se ao ambiente onde atuam.

5. Considerações Críticas sobre Regime de Trabalho Docente

Há duas grandes “heranças conceituais” subjacentes à questão da regulamentação do regime docente de tempo integral. Primeiro, existe o conceito de isonomia, originado no setor público, que tende a uniformizar o tratamento da questão, partindo da premissa de que todas as universidades devem ser tratadas da mesma forma. Segundo, há conceito de hora-aula, nascido no âmbito privado, que tende a confundir o trabalho docente como uma contabilização das horas despendidas em sala de aula, gerando uma tendência de se “aulificar” o ensino. Ambos os conceitos, em conjunção com o disposto no inciso III do art. 52, fazem com que haja a tendência de se quantificar a questão, quando esta deveria ser antes qualificada.

O exercício da docência, em sentido pleno, não se resume às horas que o professor passa em sala de aula. Isso é um truísmo, afinal o trabalho de um docente não é passível de mensuração, como se fosse resumido à sua mera presença física no ambiente institucional. Se assim fosse, bastaria um cartão de ponto. Ora, ensino,

pesquisa e extensão, mesmo se não associados, são fundamentalmente trabalhos intelectuais. E o intelecto não se prende obrigatoriamente a espaços físicos, nem se submete facilmente a injunções temporais.

É preciso haver autonomia e liberdade para o exercício dessas funções, havendo limites que só podem ser definidos no contexto das próprias instituições educacionais, conforme os tipos de cursos, as modalidades de ensino, as atividades de pesquisa e de extensão. E mais, o controle do trabalho docente é muito mais efetivo em termo de aferição de resultados acadêmicos, seja quanto ao ensino, à pesquisa ou à extensão, do que via controles burocráticos de procedimentos.

Em uma sociedade da informação e do conhecimento, com todos os recursos hoje existentes, um docente traz consigo seu trabalho. Ele pode estudar, com o fim de para preparar aulas ou de pesquisar, no ambiente de sua universidade – biblioteca, laboratório, gabinete – mas também fora dela – em outra instituição, em casa. Pode exercer atividades de ensino presencialmente (sala de aula), mas também a distância. O atendimento a um aluno normal de curso, ou a um orientando, pode ocorrer face a face, mas também virtualmente, com os recursos das tecnologias da informação (e-mails, newsgroups, chats, telefone).

Cumpra observar que a especificidade da função docente não é uma realidade surgida nos dias de hoje. Vejamos o próprio conceito de hora-aula. Há uma tradição normativa da educação superior, com deliberação do antigo CFE (Parecer nº 792/73, relator pelo Conselheiro Valnir Chagas), de que uma hora-aula de cinquenta minutos na prática significa um dispêndio de até sessenta minutos da carga horária dos cursos, já que há outras atividades pedagógicas associadas (como intervalos para apreensão de conteúdo). Nas palavras do Relator da questão, o esquema 50 + 10 “*se enraíza no racionalismo pedagógico*”, havendo “*toda uma orientação de flexibilidade que doravante há de presidir à organização das ‘atividades’ escolares*”. O conceito de hora-aula esteve tão enraizado na tradição educacional que fez com que muitas cargas horárias de cursos superiores fossem mensuradas em horas-aula, o que criou algumas distorções, por conta das diferenças entre os turnos diurno e noturno.

Voltando ao regime trabalho, mesmo o chamado professor horista não tem seu trabalho efetivo limitado às horas em sala de aula. Ele precisa preparar aulas, estudar e desenvolver novos conteúdos, elaborar e corrigir provas, responder dúvidas e questionamentos de alunos, reunir-se com os pares e com a coordenação do curso. A própria remuneração recebida por um professor horista pressupõe o dispêndio de tempo fora de sala de aula. Por conta disso, é um equívoco quantificar o regime de trabalho de um professor horista, que, por exemplo, tenha quatro turmas com duas horas semanais em cada, como sendo de 8 (oito) horas. É preciso, portanto, qualificar a questão.

A importância do docente em regime de tempo integral está no seu papel para o cumprimento da missão institucional de uma universidade, que não deve se restringir à mera transmissão de saber ou à tarefa exclusiva de diplomar profissionais para o mercado de trabalho. Por isso, costumam estar associados às atividades de pós-graduação *stricto sensu* e às atividades de pesquisa, seja pura ou aplicada. Para o cumprimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, as funções docentes não são necessariamente exercidas apenas por docentes em sentido “tradicional” (professor em sala de aula), até porque nem todo professor em sala de aula pode ser considerado do corpo efetivo da instituição.

A qualificação da natureza das funções docentes, inclusa a definição de regime de trabalho, é fundamentalmente uma questão de relação contratual de trabalho, a ser definida em contextos, vale dizer propósitos, acadêmicos e institucionais. Ora, não apenas há diferenciação conforme a natureza da instituição (públicas X privadas), mas também em atenção ao ambiente no qual a instituição se insere, porquanto há acordos coletivos específicos, realidades distintas do mercado de trabalho, dentre outros fatores.

Reforcemos o imperativo de se qualificar melhor o problema, que é tanto mais crítico se houver a pretensão de se uniformizar as universidades, estabelecendo um modelo padrão. É não apenas desejável, como necessário, a existência de um critério mínimo que caracterize uma universidade, em distinção a outros tipos de IES. Porém, fica a dúvida: o corte, a referência, será “por cima”, por um modelo de universidade de elite com pesquisa de ponta, ensino pós-graduado, ou por “baixo”, por uma instituição voltada à formação profissional, com pesquisa aplicada e pós-graduação profissionalizante? Ora, havendo fontes de financiamento abundantes, pode-se pensar facilmente “por cima”. Se não, há que se ponderar sobre a sustentabilidade das instituições, sob o risco de implosão do Sistema, e de retorno a um ensino elitizado, sustentado pelos contribuintes, os quais majoritariamente a ele não tinham acesso.

O requisito legal (LDB), que na prática quantifica o problema, tem gerado mal entendidos e problemas diversos. As universidades não têm um mesmo padrão organizacional, até por suas diferenças institucionais e ambientais. Certas modalidades de curso demandam perfis docentes diferentes. Por exemplo, cursos de curta duração são focados, aplicados à prática. Muitas vezes, desenvolvem-se de forma modular, demandando um perfil de docente com atividade no mercado de trabalho e, portanto, menos disponível para enquadramento em regime TI.

Mesmo cursos de graduação tradicional diferenciam-se entre si, alguns dependendo mais de profissionais atuantes outros de docentes com vocação acadêmica e científica. Ademais, há as especificidades da pós-graduação *lato sensu*, cujos cursos, associados a necessidades muitas vezes tópicas por educação continuada, não têm o

mesmo imperativo de rigor e consistência programática dos cursos de mestrado e doutorado.

Nesse sentido, eventuais modificações nos percentuais legais podem gerar efeitos indesejados, como o prejuízo à formação de profissionais, que estejam buscando universidades para a qualificação a uma carreira futura ou no contexto da educação continuada (cursos para reciclagem). As instituições de educação superior não podem estar de costas para o mercado de trabalho, nem se ater exclusivamente à formação de quadros para a ciência e o magistério.

Resgatando o conceito de isonomia, é preciso apontar contradições hoje existentes no tratamento da questão do regime docente de tempo integral. Há distorções nesse processo de quantificação percentual. Instituições públicas não precisam contabilizar no total do corpo docente os professores substitutos, com contratos temporários, o que maximiza o peso dos docentes com dedicação exclusiva. Já uma instituição privada pode ter que recorrer a um horista para suprir um horário vago, mesmo que seja de um docente em tempo integral afastado para estudos e pesquisas, o que diminui o peso relativo deste no quantitativo (relação entre numerador e denominador). Ademais, há horistas de universidades privadas que não precisariam ser incluídos no corpo permanente da instituição, até pela natureza dos cursos onde atuam.

6. Diretrizes para Regulamentação do Regime de Trabalho

A Constituição de 1988 estabelece, dentre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a *“duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho”* (art. 7º, inciso XIII). Na educação superior, consolidou-se o conceito de que a jornada de trabalho semanal para um docente enquadrado em regime de tempo integral deve ser de quarenta horas. E mais, no caso das universidades públicas federais, introduziu-se o conceito de dedicação exclusiva para caracterizar o compromisso de um docente com a instituição e com a carreira do magistério superior.

Ressalte-se que o regime de dedicação exclusiva manifesta um duplo compromisso da universidade e do docente. No caso deste, reafirma seu compromisso de se dedicar intensamente a um trabalho de natureza intelectual, que contemple não apenas aulas expositivas – vale dizer, horas despendidas em sala de aula –, mas também outras atividades associadas ao ensino (preparação de aulas, avaliação do rendimento e orientação dos discentes, reuniões com pares, etc.) bem como atividades de pesquisa e de extensão.

No caso da universidade, há o reconhecimento de que o trabalho docente com dedicação exclusiva não obriga o professor a despende, obrigatoriamente, quarenta horas ou mais de trabalho por semana “fisicamente” dentro da instituição. Para tanto, compete à instituição de educação superior não apenas oferecer condições de infraestrutura física (salas ou gabinetes, biblioteca, laboratório), caso o docente necessite exercer sua jornada de trabalho na instituição. Afinal, dada a natureza intelectual do trabalho docente e em virtude da realidade contemporânea, ela deve fornecer recursos como as tecnologias da informação, especialmente redes de comunicação externa (internet) e interna (intranet). Isso permite melhorar o atendimento aos alunos, aproximando-os dos professores e da instituição. Facilita a comunicação do docente com seus pares e com a própria universidade (especialmente com a coordenação). Propicia o desenvolvimento de recursos para a preparação das aulas, a transmissão (complementação) de conteúdo programático e a avaliação discente. Além de permitir a realização de pesquisas e até de atividades de extensão, como a prestação de serviços.

É por conta desse duplo compromisso que há a necessidade de se caracterizar o corpo docente permanente, ou seja, o conjunto de professores enquadrados no plano de carreira do magistério superior da universidade e comprometidos com sua missão institucional. Como visto, desse conjunto de docentes, a norma legal (LDB) recomenda que um terço seja composto por mestre ou doutores, e que igual parcela esteja em regime de tempo integral. O problema é que instituições públicas e privadas têm realidades distintas, devendo o atendimento ao dispositivo legal ser feito de forma diversa.

No caso das instituições públicas federais, o conceito de isonomia remete ao Estatuto do Magistério Superior e ao Regime Jurídico Único, caracterizando o corpo efetivo como composto por professores titulares, adjuntos, assistentes e auxiliares, excluídos os substitutos e visitantes. Assim, para estas instituições é possível haver uma solução única, que não confronte a necessária autonomia acadêmica, ainda que persista o problema das restrições econômico-financeiras, com seus reflexos administrativos e pedagógicos.

No caso das universidades privadas, a diversidade institucional é grande, seja internamente por conta da variedade de cursos e modalidades de ensino, seja externamente posto que sua sustentabilidade depende da capacidade de adaptação ao contexto onde se inserem. Como referido acima, tais instituições defrontam-se com questões como diferentes perfis socioeconômicos do alunado, acordos coletivos regionais ou locais, nichos de mercado específicos e variáveis (concorrência), e incerteza regulatória (mudanças nas normas legais e procedimentos de avaliação e supervisão). Para complicar, há que se lidar com o problema dos docentes horistas, assunto que abordamos a seguir.

O horista costuma ser qualificado em termos quantitativos por seu dispêndio de horas em sala de aula, sendo assim enquadrado na caracterização do conjunto do corpo docente. Como abordado anteriormente, trata-se de um erro de conceituação no qual incorrem as próprias instituições e mesmo o governo federal por intermédio de seus órgão de avaliação e supervisão. Primeiro, porque as horas semanais em sala de aula não contemplam a jornada efetiva de trabalho docente, já que outras atividades lhe estão associadas, estando, de fato, implícitas na remuneração acertada nos acordos coletivos. Ora, um horista pode despender mais horas em trabalho letivo presencial (sala aula) do que um docente em tempo integral envolvido, por exemplo, exclusivamente com pós-graduação *stricto sensu*. Ademais, considerando-se as várias atividades vinculadas ao exercício docente em sala de aula, boa parte dos horistas de instituições privadas exerce jornada de trabalho compatível com a de docentes de universidade pública em regime de tempo parcial (20 horas).

O segundo erro de conceituação está em se considerar todo horista como sendo integrante do corpo docente permanente da universidade. Há que se considerar especificidades inerentes às instituições privadas. Por exemplo, acordos coletivos firmados por sindicatos e mantenedores costumam assegurar estabilidade de seis meses para os docentes horistas, de forma que eventuais dispensas só possam ser feitas ao término do semestre letivo. Eis que eventual substituição de docentes afastados – por motivos acadêmicos (licença para estudos e pesquisa) ou não (doença) – pode implicar a contratação provisória de um horista por um semestre ou por mais tempo, sem que isso caracterize o contratado como integrante do corpo docente permanente – uma situação similar à dos professores substitutos das IES públicas federais.

Além disso, é preciso que sejam consideradas as especificidades dos cursos superiores existentes em instituições privadas. Há cursos superiores de curta duração voltados ao atendimento de uma demanda específica do mercado de trabalho, que não poucas vezes têm a procura de alunos diminuída e até encerrada, passadas algumas turmas de ingressantes. Tais cursos, de cunho mais técnico e aplicado, são organizados de modo a que requeiram um perfil docente específico, geralmente com predomínio de profissionais atuantes no segmento do mercado ao qual se destina o curso, e menos disponíveis a lecionarem em regime de tempo integral. Neste caso, não se está preenchendo uma lacuna provisória (substituição) no quadro docente, já que a transitoriedade pode estar na natureza do curso, o que aproxima tal docente da categoria de professor visitante que existe nas públicas. Ademais, sob o ponto de vista estritamente pedagógico, existem cursos que são estruturados sob a forma modular, havendo a oferta de disciplinas por período inferior ao de um semestre, caracterizando um perfil singular para seus docentes. Pelos motivos expostos, torna-se evidente que nem todo professor é passível de ser enquadrado como integrante do corpo docente permanente de uma universidade privada.

A regulamentação do regime de trabalho em tempo integral, nos termos dispostos pelo inciso III do art. 52 da Lei n.º 9.394/96 e do parágrafo único do art. 69 do Decreto n.º 5.773/2006, deve ser feita à luz do preceito constitucional de autonomia didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial de que gozam as universidades. Ademais, é necessário conjugar a solução da questão aos comandos adicionais dispostos na LDB – inciso I (pesquisa institucionalizada) e inciso II (titulação do corpo docente) – já que ambos também caracterizam uma universidade.

Entendemos, portanto, que é preciso lidar com a própria definição de universidade, como instituições que exercem atividades de ensino, pesquisa e extensão, possuem autonomia didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (CF, art. 207). Outrossim, a Constituição também dispõe sobre a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (art. 206, inciso III), garantia de padrão de qualidade (art. 206, inciso VII), liberdade de ensino à iniciativa privada, seguidas algumas condições (art. 209). Disso decorre:

- Que o regime docente em tempo integral, qualificado como o cumprimento de quarenta horas semanais de trabalho, decorre de relações contratuais entre as instituições e seus docentes, cabendo a ambos definirem, no contexto dos respectivos Planos de Cargos e Salários e de Carreira Docente, como ocorrerá o exercício efetivo das atividades. Nesse contexto, estão incluídos os critérios para classificação de cargos, remuneração por atividades, bem como a supervisão do cumprimento desses aspectos, conforme os respectivos direitos e deveres das partes envolvidas.
- Que o estabelecimento de normas rígidas, inclusas aquelas constantes em instrumentos de avaliação educacional, pode gerar distorções, como a punição de uma universidade por estar cumprindo a missão estabelecida em seu plano de desenvolvimento institucional. Isso desconsidera o fato de que o atendimento do art. 52 da LDB deve ser feito em sentido abrangente – já que os três incisos se articulam – para toda a universidade, no exercício de suas múltiplas funções e à luz da missão institucional que assumiu para si.
- Que não há um padrão único para atribuição de funções e tarefas docentes, recomendando-se apenas que permaneçam os requisitos normativos que impedem que as horas de trabalho sejam atribuídas apenas ao exercício de atividades em sala de aula, o que traria prejuízos para o processo de ensino e aprendizagem.
- Que compete às universidades classificarem seus docentes, à luz de suas necessidades concretas, definindo qual é o seu corpo docente permanente. O

importante é que o corpo docente permanente tenha um terço de seus integrantes com titulação de mestrado ou doutorado; que haja o mesmo percentual enquadrado em regime de tempo integral; e que o conjunto de docentes exerçam atividades que garantam à universidade a integração de ensino, pesquisa e extensão.

- Que sendo constitucional a liberdade de ensino para as instituições privadas, não cabe ao poder público amarrar a questão das horas de trabalho, se isso significar estabelecer um modelo único baseado apenas em critérios quantitativos que interfiram na autonomia universitária. Não obstante, é preciso aprimorar a questão da autonomia das mantidas perante as mantenedoras, de modo a assegurar às primeiras a capacidade para a exercício pleno da respectiva missão institucional, o que se aplica também às instituições públicas.
- Que é mais importante concentrar o foco da avaliação das universidades nos resultados. Programas de mestrado e doutorado, pesquisa institucionalizada, extensão efetiva e integrada à comunidade onde atua são o cerne da instituição, qualificando melhor uma universidade no cumprimento de sua missão institucional e constitucional (art.207). Universidades devem ser avaliadas com base no que se propõem a fazer e à luz do cumprimento do princípio da indissociabilidade.

Diante do exposto, recomenda-se que a regulamentação do inciso III do art. 52 da Lei n.º 9.394/96, à luz do Decreto n.º 5.773/2006, seja feita com base nas diretrizes que se seguem.

- O percentual de um terço do corpo docente em regime de tempo integral aplica-se ao corpo docente permanente da universidade, excluídos os professores não efetivos, sejam estes classificados pelas instituições públicas ou privadas, nos termos do respectivo Plano de Carreira Docente, como visitantes, convidados, colaboradores, associados ou auxiliares de ensino (horistas não efetivados). Ressalte-se que o mesmo critério – um terço do corpo docente permanente – deve ser considerado no que condiz à titulação.
- Regime de trabalho refere-se ao total de horas semanais de trabalho do docente, inclusas as atividades de ensino (“intra-classe” e “extra-classe”), pesquisa e extensão. O regime de trabalho docente em tempo integral corresponde à prestação de quarenta horas semanais de trabalho em uma mesma instituição, das quais pelo menos vinte horas devem estar reservadas para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação. O

regime de trabalho em tempo parcial refere-se à prestação de menos de quarenta horas semanais e de ao menos vinte horas de trabalho docente semanal, em uma mesma instituição. Professores com carga horária de trabalho inferior a 20% podem ser classificados pela instituição como horistas ou outra classe específica de regime de trabalho, devendo ser contabilizados no total de docentes da instituição, se integrarem seu quadro permanente.

- As funções docentes implicam o exercício de atividades de ensino, pesquisa e extensão, as quais podem ser exercidas de forma concomitante por um mesmo professor, ou de modo segmentado, sendo facultado à instituição instituir categorias docentes com atribuições específicas como a de professor-pesquisador.
- As atividades de ensino, em sentido estrito, classificam-se em atividades “intra-classe” e “extra-classe”. A contabilização das horas de ensino “intra-classe” deve seguir a tradição pedagógica que define o método “5 + 1”. Ou seja, a cada cinquenta minutos de trabalho docente em sala de aula podem ser atribuídos mais dez minutos por conta de intervalos pedagógicos, perfazendo o total de uma hora trabalhada intra-classe. As atividades de ensino extra-classe podem ocorrer vinculando-se a modalidades de educação a distância ou a presenciais (“intra-classe”). No caso desta última, as horas “extra-classe” podem ser contabilizadas seguindo o método “1 + 1,5”⁴, isto é, a cada uma hora (“cinquenta + dez minutos”) “intra-classe”, acrescenta-se ao regime semanal uma hora e meia (noventa minutos) de trabalho docente “extra-classe”, totalizando duas horas e meia de trabalho (cento e cinquenta minutos). Isso porque as atividades de ensino “extra-classe” na modalidade de educação presencial contemplam tarefas como:
 - planejamento letivo – estudos e preparação de aulas, palestras, seminários, etc., além do desenvolvimento de conteúdo e material pedagógico;
 - atenção aos discentes – avaliação do rendimento escolar (elaboração e correção de trabalhos e provas), orientação pedagógica (esclarecimento de dúvidas, ajuda nos estudos, acompanhamento ao longo do curso);

⁴ Observe-se que a definição da relação quantitativa entre atividades de ensino “intra-classe” e “extra-classe” ainda precisa ser estudada de forma aprofundada. O que importa é consolidar o suposto de que o trabalho do docente não se limita ao tempo despendido em atividades de ensino em sala de aula. Em outros termos, o regime de trabalho de um docente não se resume ao somatório de horas-aula, mesmo se ele estiver envolvido apenas com atividades de ensino.

- estruturação dos cursos e das disciplinas (ementas e grades de horários) – planejamento, coordenação e avaliação do curso, o que inclui reuniões com pares (colegiados) e com coordenadores, auxílio e participação em processos de avaliação institucional e de cursos, sejam internos ou externos.
- As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Os critérios para enquadramento de professores no corpo docente permanente devem ser definidos nos respectivos Planos de Carreira Docente e Planos de Cargos e Salários, os quais definirão, dentre outras questões, as categorias que integram o quadro permanente e os critérios de remuneração (inclusas eventuais gratificações diferenciadas por tipo de atividade exercida). Para as instituições públicas federais, impõe-se o atendimento ao Estatuto do Magistério Superior e ao Regime Jurídico Único. No caso das universidades privadas, os referidos Planos vinculam-se a contratos de trabalho, acordos e convenções coletivas a serem firmados pelas partes – docentes e instituição (Mantenedora) –, inexistindo um modelo único, nacionalmente aplicável. Assim, compete a cada instituição – no âmbito de sua autonomia, com base em sua missão institucional e dado o ambiente em que se insira – definir os termos e condições de classificação e remuneração para o exercício do trabalho em tempo integral, bem como os direitos e deveres que lhe estiverem vinculados.
- Em obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e dada a necessidade de se atender também ao inciso I do art. 52, que dispõe sobre produção intelectualizada, recomenda-se que haja o fortalecimento dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, através do regime de tempo integral. Para tanto, conforme a natureza do mestrado e/ou doutorado, se acadêmico ou profissionalizante, sugere-se que o total dos docentes do corpo permanente, os quais estejam enquadrados no regime de tempo integral da universidade e em atividade nesse nível de ensino, nunca seja inferior a 50% (cinquenta por cento). Este patamar mínimo deve ser considerado, em especial, para o atendimento das necessidades de programas profissionalizantes, sem prejuízo, é claro, de que deles participem professores (convidados ou visitantes) que não componham o quadro permanente. Para o caso dos programas acadêmicos, é recomendável, para o aprofundamento da produção científica, que se tenha por meta alcançar a totalidade dos docentes em regime de tempo integral. Ressalve-se, contudo, ser desejável que essa parcela do corpo docente permanente dedique de forma majoritária seu tempo de trabalho à pós-graduação *stricto sensu*, mas

não a totalidade, para que não se perca importante vínculo com os cursos de graduação.

SOBRE O(S) AUTOR(ES)

André Nogueira

Pesquisador do Observatório Universitário e do Databrasil – Ensino e Pesquisa, assessor da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes. Graduado em ciências sociais pela UFRJ, com mestrado em ciência política pelo IUPERJ e especialização em gerência de projetos pela FGV. Atua em projetos de pesquisa aplicada nas áreas educacionais, políticas públicas e mercado, tendo prestado consultoria a empresas e instituições públicas e privadas.

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. *Trabalho apresentado no "II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos". Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de Setembro de 2001. Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2001; também publicado em Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.*
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. *Palestra proferida no seminário: "Elecciones en Brasil: sondeos y programas" , Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)*
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Morais. *Trabalho apresentado no "II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico". Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título "Governando por Comissões".*
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. *janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, *fevereiro de 2003.*
6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo"?**, Edson Nunes. *Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?". Escola Nacional de Saúde Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)*
7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*

8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional. Rio de Janeiro, abril de 2003.
10. **Governo de Transição FHC - Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas*, junho de 2003.
11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas*, julho de 2003.
14. **Desconstruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título “Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios”. Documento de Trabalho no. 25.
15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, julho de 2003.
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Moraes e Márcia Marques de Carvalho, julho de 2003.
17. **Agências Reguladoras: O Governo Lula e o Mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas Agências Reguladoras (período entre 01/12/2002 e 31/07/2003)**, Edson Nunes, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
18. **Clipping de Jornais - O Governo Lula**, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui. *Série Estudos de Políticas Públicas*, agosto de 2003.

19. **Segurança versus Insegurança**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas*, agosto de 2003.
20. **Regulação no Sistema de Educação Superior**, Edson Nunes - André Magalhães Nogueira, Ana Beatriz Moraes, Eleni Rosa de Souza, Helena Maria Abu-Mehry Barroso Leandro Molhano, Márcia Marques de Carvalho, Paulo Elpídio Menezes Neto e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto de apoio para a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). Essa Comissão foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003, agosto de 2003*
21. **Uma medida de eficiência em Segurança Pública**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas*, outubro de 2003.
22. **Desconstruindo PNE : Limitações Estruturais e Futuro Improvável**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e Enrico Martignoni . *Trabalho apresentado no "II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares.. Fortaleza, 27-29 de agosto de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
23. **PNE: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação Tema: Projeto de Educação Nacional: desafios e políticas. Goiânia, setembro de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
24. **Estrutura e Ordenação da Educação Superior: Taxionomia, Expansão e Política Pública**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Marcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no Seminário: "Universidade: por que e como reformar?". Brasília, Senado Federal 06 e 07 de agosto de 2003; também publicado em A Universidade na Encruzilhada. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.*
25. **Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *outubro de 2003.*
26. **Projeção da Matrícula no Ensino Superior no Brasil, por Dependência Administrativa: um Exercício Preliminar**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, janeiro de 2004.
27. **Matrícula e IES: Relação e Projeção**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, fevereiro, 2004.

28. **Entre o Passado e o Presente**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, março de 2004.*
29. **Demanda Potencial e Universidade: Notas sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário “Niterói 2008 – o Futuro É Agora”.* Rio de Janeiro, 27 de março de 2004. *Série Educação em Números, março de 2004.*
30. **Niterói: Cidade Universitária?**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário “Niterói 2008 – o Futuro É Agora”.* Rio de Janeiro, março de 2004.
31. **As Ações no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) Relacionadas aos Serviços Educacionais**, Edson Nunes, Fabiana Coutinho Grande e Leandro Molhano. *Série Estudos de Políticas Públicas, maio de 2004.*
32. **Perfil dos Egressos, Quotas e Restrições: uma Observação da Educação Superior no Momento de sua Reforma**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no “Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: Reforma do Ensino Superior. Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro – RJ, 14 de julho de 2004; versão revista e atualizada deste trabalho foi publicada sob o título Educação, Quotas e Participação no Brasil, Documento de Trabalho nº 33.*
33. **Educação, Quotas e Participação no Brasil (Alemanha)**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no “Diálogo das sociedades civis Brasil - Alemanha”, Congresso, Tema: Responsabilidade e solidariedade na democracia: sociedade – política – economia. Palestra: Estratégias para democracia e justiça no Brasil: quotas, educação e participação - Landesbank Baden-Wuerttemberg (LBBW – Banco do Estado de Baden-Wuerttemberg), Stuttgart – Alemanha, 22 e 23 de junho de 2004; também publicado em Universidade em Questão, Lauro Morhy (org). Brasília: Editora UNB, 2003, sob o título “Universidade Brasileira: acesso, exclusão social e perspectivas dos egressos”.*
34. **A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento**, Edson Nunes e Leandro Molhano. *Trabalho apresentado no Fórum do INAE, Mesa Redonda: O Modelo de Educação para a Economia do Conhecimento. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2004; também publicado em Novo Modelo de Educação para o Brasil, J.P.dos Reis Velloso e R.C. de Albuquerque, orgs. Rio de Janeiro, José Olympio, 2004.*
35. **Ensino Superior Público e Privado no Brasil: Expansão, Evasão e Perfil dos Concluintes**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Texto*

apresentado no “Unesco Fórum on Higher Education, Research & Knowledge: Primeira Conferência Regional Latinoamericana del foro Unesco sobre educación”. Porto Alegre, UFRGS, 01 a 03 de setembro de 2004. *Série Educação em Números*.

36. **Nota Técnica sobre os documentos “Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina” e “Consideração sobre Autorização dos Cursos de Direito”**, Wagner Ricardo dos Santos e Leandro Molhano. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, setembro de 2004.*
37. **Nota Técnica: Estudo Comparativo para Projeto do Decreto de EAD**, Helena Maria Barroso e Ives Ramos, *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
38. **Nota Técnica sobre Avaliação Institucional Externa de Faculdades, Centros Universitários e Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado no “Fórum de Reitores do Rio de Janeiro: Nova Política de Avaliação do Ensino Superior”, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2004; também apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
39. **Engenharia Reversa: Análise do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, novembro de 2004*
40. **Ensino Superior e Políticas de Inclusão: Análise dos Gastos Familiares com Educação Superior**, Enrico Martignoni e Ana Beatriz Gomes de Moraes. *Texto apresentado no IX Congresso Solar, Rio de Janeiro, outubro de 2004.*
41. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Leandro Malhano. *Publicado em Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios, Daniel de A. Ximenes (org). Brasília: FUNADESP, 2005.*
42. **Mensuração dos Conteúdos Acadêmicos da Educação Superior**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *abril de 2005.*
43. **O Ensino e a Profissão Jurídica no Brasil: uma Visão Quantitativa**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, julho de 2005 (versão preliminar em processo de revisão).*

44. **Diretrizes Políticas da Educação Superior x Instrumentos de Avaliação: uma Nota Técnica**, equipe do Observatório Universitário, *maio de 2005*.
44. **A - Análise dos instrumentos de Avaliação de Universidades e Centros Universitários**, Helena Maria Barrozo e Ivanildo Ramos Fernandes, *maio de 2000*
45. **A Questão Universitária no Sistema Federal de Ensino**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *julho de 2005*.
46. **Considerações sobre o Conceito de “Necessidade Social”**: Uma Nota Técnica, Enrico Martignoni e Leandro Molhano, *abril de 2005*.
47. **Os Desafios da Universidade Brasileira neste Início de Século e a Formação de nossas Elites**, Edson Nunes, *agosto de 2005*.
48. **Correspondência entre Diploma e Profissão dos Administradores**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, agosto de 2005. *Incorporado ao Documento de Trabalho no. 50. (versão preliminar em processo de revisão)*
49. **Possíveis Inconsistências da Base de Dados Desagregados do Censo da Educação Superior 2003**, Leandro Molhano e Vitor de Moraes Peixoto, *setembro de 2005*.
50. **Correspondência entre Diploma e Profissão**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números*, novembro de 2005. *Este texto foi revisto em maio de 2006, incorporando os Documentos de Trabalho no. 48 e 51.*
51. **Correspondência entre Diploma e Profissão - Pedagogia**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números*, novembro de 2005. *Incorporado ao Documento de Trabalho no 50.*
52. **IES e UCAM: a visão do carioca**, David Moraes e Márcia Carvalho. *Série Educação em Números*, dezembro de 2005 (*versão preliminar*).
53. **A Reforma que não houve**, Edson Nunes e Leandro Molhano, *abril de 2006*. *Publicado, sob o título “A Reforma Universitária no Quadro-Negro”, em Custo Brasil – Soluções para o Desenvolvimento, ano 1, no. 2, abril/maio de 2006.*

54. **Extensão Universitária e o Censo da Educação Superior: uma Nota Técnica.** Violeta Monteiro, *maio de 2006.*

55. **Ensino Universitário, Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Estratégicos do Brasil,** Edson Nunes, *maio de 2006.*