

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: DESAFIOS DURANTE O PERÍODO DA PANDEMIA

Keise Raiane Franco Fernandes

Walterlina Barboza Brasil

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo geral, através de uma análise de conteúdo dos dados encontrados em uma apuração nas publicações do Diário Oficial da União, levantar os desafios enfrentados pelas universidades públicas, no período de pandemia, considerando aspectos relativos às intervenções de outros órgãos e entidades que atingem a autonomia administrativa. No intuito de alcançar esse objetivo maior, foram estabelecidos três objetivos específicos. O primeiro deve apresentar os principais atributos da autonomia universitária administrativa; o segundo, listar atos administrativos, jurídicos e legais externos à instituição universitária, que interferiram na autonomia administrativa das universidades nesse período pandêmico; o terceiro, por fim, discutir a relação entre autonomia administrativa e a interferência externa sobre o funcionamento das universidades públicas. A metodologia baseada na análise de conteúdo consistiu, em sua primeira etapa, na seleção dos dados brutos coletados; em seguida, procedemos à organização dos dados, o que se fez por meio da redução do que foi obtido na etapa anterior. Por fim, a última etapa da análise consistiu na discussão dos dados encontrados. Concluímos que, possivelmente, o cenário criado pela pandemia de COVID-19 intensificou problemas existentes no que diz respeito à autonomia universitária, principalmente na vertente administrativa desse conceito, criando novos também, sem dúvida.

Palavras-chave: Autonomia Administrativa; Universidade; Pandemia; Desafios.

ABSTRACT

The present research has as general objective, through a content analysis of the data found in an investigation in the publications of the Official Gazette of the Union, to raise the challenges faced by public universities, in the period of pandemic, considering aspects related to the interventions of other bodies and entities that achieve administrative autonomy. In order to achieve this major objective, three specific objectives were established. The first must present the main attributes of administrative university autonomy; the second, to list administrative, legal and legal acts external to the university institution, which interfered in the administrative autonomy of universities in this pandemic period; the third, finally, discusses the relationship between administrative autonomy and external interference on the functioning of public universities. The methodology based on content analysis consisted, in its first stage, in the selection of the raw data collected; then, we proceeded to organize the data, which was done by reducing what was obtained in the previous step. Finally, the last stage of the analysis consisted of discussing the data found. We conclude that, possibly, the scenario created by the COVID-19 pandemic intensified existing problems with regard to university autonomy, especially in the administrative aspect of this concept, creating new ones, without a doubt.

Keywords: Administrative Autonomy; University; Pandemic; Challenges.

1 INTRODUÇÃO

Houve um longo processo histórico, que ocorreu a partir de profundas mudanças estruturais na sociedade brasileira, até que as universidades assumissem a forma pela qual hoje se apresentam. O acesso à educação no Brasil, mesmo de nível básico, teve obstáculos, o que se observa mais acentuado no ensino superior.

Atualmente, às universidades é assegurada, no artigo 207 da Constituição Federal, a figura da autonomia, que se desdobra em três partes indissociáveis: didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial. Esta prerrogativa possibilita o funcionamento da universidade, garantindo o suporte para execução de todas as suas funções, articuladas com sua natureza institucional.

Dentre os desdobramentos da autonomia a face administrativa passa por significativas investidas externas no período da pandemia da COVID-19. A atual conjuntura gerou a necessidade de uma nova configuração dos setores que lidam com um grande número de pessoas, o que não foi diferente com as universidades. Muitas entidades suspenderam plenamente suas atividades acadêmicas e algumas administrativas, outras passaram a ser remotas, com o auxílio de tecnologias. Mas, ainda que as universidades tenham a competência constitucional para tomar suas decisões, diversos órgãos e entidades emitiram atos que podem ter gerado maiores obstáculos ao funcionamento administrativo. Nesse sentido, faz necessário questionar quais os desafios estão sendo enfrentados pelas universidades públicas, nesse período de pandemia, face as intervenções de outros órgãos e entidades que atingem a autonomia administrativa?

Para responder a problemática acima apresentada, estabelecemos como objetivo geral o de levantar os desafios enfrentados pelas universidades públicas, no período de pandemia, considerando aspectos relativos às intervenções de outros órgãos e entidades que atingem a autonomia administrativa. Como objetivos específicos, delineamos três, todos dentro de um lapso temporal de 2 anos, que se justifica como tempo transcorrido desde o início da pandemia até a data de início da pesquisa. O primeiro deve apresentar os principais atributos da autonomia universitária administrativa; o segundo, listar atos administrativos, jurídicos e legais externos à instituição universitária, que interferiram na autonomia administrativa das universidades nesse

período pandêmico; o terceiro, por fim, discutir a relação entre autonomia administrativa e a interferência externa sobre o funcionamento das universidades públicas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Breve histórico da universidade no Brasil

Houve um longo processo histórico, que ocorreu a partir de profundas mudanças estruturais na sociedade brasileira, até que as universidades assumissem a forma pela qual hoje se apresentam. O acesso a educação no Brasil, mesmo de nível básico, teve obstáculos, o que se observa mais acentuado no ensino superior. Cunha (2000, p.2) afirma que Portugal proibiu a criação de universidades em sua colônia em meados do século XVI. Em um primeiro momento, a ideia de ensino superior estava distante e concentrada na Europa, destinada a formar os membros da elite local.

O cenário passa a ter modificações a partir da criação de certas formações com prestígio nacional, sendo os cursos de medicina, direito e engenharia, mas que não estavam agrupadas em uma só forma de organização como as universidades contemporâneas. Esse acontecimento está diretamente ligado à vinda da família real para o Brasil, pois “as instituições criadas por D. João VI, no âmbito do que se pode chamar de ensino superior, estavam, na sua grande maioria, diretamente articuladas à preocupação com a defesa militar da colônia, tornada a sede do governo português.” (MENDONÇA, 2000, p. 134). Assim, observa-se desde o início do ensino superior brasileiro uma indissociabilidade dos interesses estatais.

Por estar alinhado aos interesses do Estado, todo o ensino superior era público, desde o início do século XIX até a proclamação da República. Em função disso, Cunha (2000, p. 6) sustenta que neste período “a iniciativa de criação dos estabelecimentos de ensino era estatal, assim como sua manutenção material. Também dependia do ministro do Império a nomeação dos catedráticos, a decretação dos currículos de todos os cursos e a nomeação dos respectivos diretores.” Nessas circunstâncias não seria possível, ainda, florescer o debate sobre a construção uma universidade autônoma, uma vez que sua própria existência ainda era limitada.

A partir de 1889 uma série de reformas tentam organizar o ensino superior possibilitando, inclusive, a criação de universidades. A Reforma Rivadávia Corrêa, de 1911, criou um horizonte de que “embora o surgimento da universidade, apoiado em ato do Governo Federal, continuasse sendo postergado, o regime de “desoficialização” do ensino acabou por

DESAFIOS E OPORTUNIDADES DAS ORGANIZAÇÕES AMAZÔNICAS NO PÓS PANDEMIA

ARTIGO CIENTÍFICO

ADMINISTRAÇÃO I - ESTRATÉGIA, GESTÃO E TECNOLOGIA EM ORGANIZAÇÕES

gerar condições para o surgimento de universidades, tendendo o movimento a deslocar-se provisoriamente da órbita do Governo Federal para a dos Estados.” (FÁVERO, 2006, p.21). Tal reforma atribuiu certa autonomia às instituições de ensino superior, que passaram a poder escolher seus dirigentes e tomar decisões de cunho administrativo e financeiro.

A partir de 1920 ocorre um fenômeno que Mendonça (2000, p. 6) chama de “institucionalização da universidade no Brasil”, isso porque os cursos, antes ministrados separadamente, foram reunidos, apesar de que, na prática, fosse um “mero conglomerado de escolas”. A forma pela qual o ensino superior, agora podendo ser considerado universidade, era conduzido sofreu severas restrições. Desde 1915 o acesso dos alunos, através de exames admissionais, foi dificultado. Herança marcante do período, praticada até hoje, é a do:

Caráter seletivo/discriminatório dos exames vestibulares foi intensificado, mediante a adoção do critério de *numerus clausus*. Pelo regime até então vigente, não havia limites numéricos para admissão numa faculdade qualquer. Todos os estudantes que fossem aprovados teriam direito à matrícula. A reforma de 1925 estabelecia o dever do diretor de cada faculdade de fixar o número de vagas a cada ano. Em consequência, os estudantes aprovados eram matriculados por ordem de classificação, até estarem completas as vagas. Os demais não teriam direito à matrícula nem nos anos seguintes, a menos que, novamente examinados, obtivessem classificação favorável. O objetivo manifesto dessa medida era dar maior eficiência ao ensino pela diminuição do número de estudantes em certos cursos e conduzir os estudantes para cursos menos procurados, em que havia vagas não preenchidas. (CUNHA, 2000, p.11).

A partir dos anos 1930 o controle sobre a universidade pública será intensificado e centralizado sob o comando do recém criado Ministério da Educação e Saúde Pública. Reformas foram implementadas em meio a agitação do governo autoritário de Getúlio Vargas. Os anos que se sucedem não são muito diferentes, com poucos períodos democráticos. Nos anos 1960, a ditadura militar impôs “decretos-leis determinaram mudanças na organização administrativa e acadêmica nas instituições federais de ensino superior, suprimindo as possibilidades de apelação judicial” (CUNHA, 2000, p.28).

Incomum influência nos rumos da universidade pública brasileira foi a realizada pelos Estados Unidos à época da ditadura militar. Uma parceria entre o Ministério da Educação e a United States Agency For International Development (USAID) gerou um documento no qual os norte-americanos fizeram recomendações para o que consideravam uma adequação das universidades àquilo que o país precisava. Dentre os principais pontos destaca-se “defesa dos

princípios de autonomia e autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade.” (FÁVERO, 2006, p.31). Mais uma vez a universidade pública estaria alinhada aos objetivos do Estado, conduzidos pelo governo.

Após a Constituição Federal de 1988 a universidade tem uma base para existência, que se consubstancia, de forma nítida, na autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, respeitando o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ainda que o constituinte tenha buscado conferir autonomia, primando pela liberdade do ensino, o histórico de interferência do Estado no seio da universidade, principalmente pública, ainda traz certo peso.

2.2 Autonomia universitária

A Constituição Federal de 1988 não define o vocábulo universidade e, em seu artigo que trata do tema, apenas confere-lhes autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Assim, ante a lacuna sobre o termo, no campo jurídico, a questão da autonomia parece ser o elo comum entre essas entidades. Ademais, a autonomia é conferida indistintamente a universidades públicas e privadas, uma vez que o constituinte não expressou limitações sobre a natureza das mesmas.

O texto constitucional também não traz uma definição para o termo autonomia, tampouco os autores da área estabelecem algo nesse sentido, o que há é uma noção compartilhada, a de que a autonomia é requisito para a existência da universidade e que não significa independência total. Durham (2006, p. 2) corrobora esse posicionamento ao afirmar que “a inclusão da questão da autonomia no corpo constitucional transferiu uma parte importante do debate sobre a universidade para a esfera jurídica, especialmente porque o conceito não é juridicamente claro”. Assim, dentro dos mais abrangentes campos de discussão da autonomia universitária, o jurídico é o mais intenso, pelo menos no Brasil.

Autonomia é termo mutável no tempo, na história, na sociedade. A ideia de autonomia no século XIII não deverá ser a mesma no século XIX. Alcança campos diversos do conhecimento, como educação, política e do direito. Por isso, Durham (2006, p. 7) acredita na necessidade de olhar através de “uma visão histórica e comparativa nos permite desmontar o

mito do modelo único, reintroduzir a reflexão sobre a heterogeneidade dos sistemas de ensino e entender melhor as peculiaridades, contradições e deficiências do nosso ensino superior, assim como as consequências possíveis de diferentes formas de autonomia.”

Nesse mesmo sentido, sobre a mutabilidade e pluralidade da noção de autonomia, Ranieri leciona que o termo é “postulado fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma, compreende prerrogativas de autogoverno atribuídas às universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para que melhor desempenhem atividades de ensino, pesquisa e extensão.” (RANIERI, 2018, p. 947).

Como já mencionado, há polissemia de sentidos do termo autonomia. Mas, considerando-se que há uma norma jurídica que trata do assunto no Brasil, partir de seu conteúdo nesse campo torna-se viável, especificamente sobre universidades públicas.

Conquanto de modo geral exprima “poder de autonormação” (sendo este seu significado primordial e, de acordo com a maioria dos doutrinadores, o único autêntico em sede jurídica), o vocábulo é também usado para qualificar atos administrativos (quando, em relação aos atos anteriores e posteriores, não formam procedimentos); para designar órgãos com poder de ação independentes; para indicar independência financeira (autonomia financeira); para denotar liberdade de julgamento (autonomia valorativa); autodeterminação (autonomia da vontade) e, ainda, autogoverno, autoadministração, etc. (RANIERI, 1994, p. 13).

No contexto das universidades públicas, por estarem ligadas ao Estado por diversas razões, principalmente orçamentárias, a garantia da autonomia é ponto crucial para a viabilidade do ensino. Para tanto, as universidades públicas brasileiras foram categorizadas, em sua maioria, como autarquias, entidades com maiores poderes de autonormação. Essa figura jurídica deveria contribuir para o gozo da autonomia por parte das universidades, porém, “centralismo burocrático que caracteriza a filosofia administrativa brasileira acabou descaracterizando, através da legislação posterior, o grau de autonomia anteriormente concedido.” Durham (2006, p. 4). As autarquias estão submetidas ao regime de direito administrativo, assim como demais órgãos públicos, por isso, podem não ter logrado o êxito almejado para o propósito que se pretendia.

Para as 63 universidades federais (BRASIL, 2017), financiadas com recursos do Tesouro Nacional e algumas fontes alternativas (convênios, contratos, financiamento de pesquisas), o art. 207 não se mostrou efetivo. Problemas diversos de natureza administrativa e financeira (regime de caixa único, contingenciamento de despesas), o peso da burocracia estatal, além das restrições do regime de direito público são fatores limitantes de sua autonomia. (RANIERI, 2018, p. 948).

As universidades públicas têm o status de autarquia, tema abordado acima, por isso, usufruem, pela natureza desse tipo jurídico, de descentralização em relação a Administração Pública Central. Pietro (2018, p. 592) afirma que como mecanismo a autarquia:

Tem a obrigação de desempenhar as suas funções; originariamente, essas funções seriam do Estado, mas este preferiu descentralizá-las a entidades às quais atribuiu personalidade jurídica, patrimônio próprio e capacidade administrativa; essa entidade torna-se a responsável pela prestação do serviço; em consequência, a Administração centralizada tem que exercer controle para assegurar que a função seja exercida

Ainda que não esteja em grau ideal, considera-se que a “constitucionalização da autonomia universitária conferiu maior segurança e estabilidade às atividades universitárias em relação à legislação anterior, posto que apenas mediante emenda constitucional poderá ser alterada a garantia.” (RANIERI, 2018, p. 953). Por isso, a autonomia, muitas vezes apresentada como poder de autogoverno, autonormação e autoadministração, é direito essencial para existência da universidade pública, sem que seja utilizada para fins pessoais daqueles que tenham poder de decisão superior.

2.3 Administração das universidades públicas

Administração é palavra com muitos sentidos, já que pode ser encarada como arte, como disciplina acadêmica, como a atividade desenvolvida por profissional ou como um processo. No que diz respeito ao tema da administração das universidades públicas, tem coerência a definição dada por Maximiano (2018, p. 4) “administração é o processo ou atividade de tomar decisões sobre recursos e objetivos.” Esse processo envolve ações de planejamento, organização, liderança e controle de pessoas, recursos financeiros e patrimoniais, e intelectuais. Portanto, a administração das universidades públicas requer um complexo leque de atividades administrativas que apoiam a organização na consecução de suas finalidades.

Por possuírem o atributo da autonomia, as universidades públicas formalizam seus objetivos através de documentos formados, na maioria das vezes, em decisões colegiadas. Da Cunha Ribeiro (2017, p. 364) ilustra a importância desses registros para a administração “a gestão universitária é delineada por documentos institucionais, os quais estabelecem o viés da política institucional, como é o caso do Regimento Geral, o Estatuto, o Plano de Desenvolvimento Institucional e o Planejamento Estratégico.” Esses documentos desenham a forma como a gestão será conduzida, além de destacar os princípios que regem as decisões, tais como a difusão do conhecimento e o desenvolvimento da sociedade. Dessa forma, a autonomia administrativa viabiliza o cumprimento das outras vertentes da universidade, a acadêmica e a financeira.

Em estudo realizado sobre os estatutos das universidades brasileiras, Da Cunha Ribeiro (2012, p. 9) verificou que as principais ações pertinentes à gestão universitária, nesses documentos, são sobre:

incentivar, promover e estimular o intercâmbio com outras instituições e organizações científicas e técnicas, nacionais e estrangeiras, visando o desenvolvimento das ciências e das artes, preservando a natureza e interagindo com o ecossistema; colaborar com entidades públicas e privadas através de estudos, projetos, pesquisas e serviços, com vistas à solução de problemas regionais e nacionais sem perder de vista os valores éticos, ecológicos, em consonância com os anseios e tradições dos povos da região; prestar serviços à comunidade por meio de programas e projetos sociais e da realização de cursos, eventos e campanhas públicas que evoluam, sempre que possível, parcerias com outras instituições e/ou movimentos sociais organizados; promover a integração cultural na perspectiva da pluralidade dos povos e da sua integração internacional; manter a Assegurar os meios materiais e condições de autonomia Manter a universidade aberta à participação da população, mediante amplo e diversificado intercâmbio com instituições, organizações e movimentos da sociedade; congrega professores, cientistas, técnicos e artistas, assegurando-lhes os necessários meios materiais e as indispensáveis condições de autonomia e de liberdade para se devotarem à ampliação do conhecimento ao cultivo das artes e às suas aplicações a serviço da sociedade.

Do excerto acima destacado é possível constatar que as universidades públicas brasileiras precisam lidar com questões substancialmente diferentes, pois abrigam uma pluralidade de indivíduos e se destinam a variados propósitos. Ao lado do desafio da conciliação desse cenário variado, a universidade pública também enfrenta, no empenho da concretização de sua autonomia administrativa, entraves que são exteriores. Um dos principais obstáculos ao gozo pleno da autonomia que se reconhece constitucionalmente diz respeito aos recursos

financeiros que financiam grande parte das atividades acadêmicas passam pelo rito orçamentário previsto em lei, formulado pelo executivo. Romano (2008, p. 50) tece crítica a posição centralizadora que o executivo tem, nesse sentido “Os monopólios das políticas públicas pelo Executivo, longe de trazer eficácia administrativa e científica ao campus, entravam ainda mais as iniciativas de pesquisadores e docentes.” Consequentemente, ainda que praticado em termos legais, o modelo vigente, que sustenta o ensino público, nasce com impasses que geram restrições.

As universidades públicas, como mencionado anteriormente, têm o status de autarquia, uma entidade com personalidade própria e que faz parte da Administração Pública indireta, por isso, a gestão administrativa das universidades deve obedecer a uma série de princípios legais e burocráticos, tais como os determinados pelo artigo 37 da Constituição Federal, legalidade, eficiência, impessoalidade, moralidade e publicidade, além de outros previstos nos demais dispositivos legais. Não obstante tenham que agir nos estritos preceitos burocráticos, cobra-se eficiência, produtividade e grandes retornos dessas instituições. Da Cunha Ribeiro (2017, p. 359), apesar de afirmar que “há a necessidade de buscarmos novas formas de gestão para esta instituição, com estruturas mais flexíveis, processos decisórios mais ágeis, menos burocracia e liderança mais efetiva” adverte que à universidade não deve ser imposto um enquadramento aos moldes da gestão empresarial privada. Dessa forma, o modelo burocrático contemporâneo e as exigências competitivas exógenas, estabelecem novas dificuldades à administração da universidade.

A administração universitária, ao lado dos fatores externos já citados, também tratar de suas decisões internas, dos meios pelos quais usará de sua autonomia. Apesar de não existir um padrão ideal de gestão, Da Cunha Ribeiro (2017, p. 361) aponta características indispensáveis à gestão universitária, sendo elas “a democracia participativa, a autonomia, o financiamento, a excelência acadêmica e a formação dos gestores.”

Por todo o exposto, revela-se a complexidade da gestão universitária, com obstáculos internos e externos, sendo necessária, portanto, autonomia, que possibilite termos viáveis para execução das atividades dessas instituições.

3 METODOLOGIA

A construção do conhecimento científico requer pilares sólidos, já estabelecidos, por isso, é necessário detalhar as perspectivas e procedimentos adotados na condução da presente pesquisa. Inicialmente, sobre seu tipo, tem-se que é qualitativa, uma vez que se busca a compreensão de um fenômeno que envolve a sociedade, educação, política e outras áreas de discussão crítica, a Autonomia Universitária, através da análise de documentos oficiais publicados. Pádua (2019, p. 32) define a pesquisa qualitativa como aquela que “ao buscar o sentido, o significado e a relevância dos achados, tem por objetivo observar e interpretar a realidade estudada”, portanto, a presente pesquisa é desse tipo.

O propósito de uma pesquisa científica esclarece a principal intenção do pesquisador. Por buscar levantar os desafios enfrentados pelas universidades públicas, no período de pandemia, considerando aspectos relativos às intervenções de outros órgãos e entidades que atingem a autonomia administrativa, tem-se que a pesquisa é descritiva, já que essa se sustenta na premissa de “coletar a maior quantidade possível de informações (atributos e variáveis) sobre o assunto que possam ajudar a responder questões do tipo “o que” e “como”, ou seja, questões com foco na descrição” (SORDI, 2017, p.120). A pesquisa descritiva poderá contribuir para trazer outras bases, foco e relevância para o tema.

Quanto a abordagem da pesquisa, por partir da análise das partes que compõe o todo, levantando dados em um período específico de 2 anos, que se considera 2020, início da pandemia da COVID-19, a 2022, data presente, para só então alcançar conclusões, tem caráter dedutivo, isso porque "caso todas as premissas sejam verdadeiras e o raciocínio dedutivo seja empregado corretamente, obteremos uma conclusão verdadeira." (NETO, 2017, p.134). Nesse sentido, se os dados forem corretos, coletados em fontes fidedignas, podem gerar informação e conhecimento.

Sobre as fontes utilizadas, foi manuseada prioritariamente a bibliografia pertinente. Tal tipo de fonte, para Neto (2017), caracteriza-se como uma das mais tradicionais, por fornecer livros, teses, revistas, entre outros. Nem todas as informações necessárias foram encontradas em fontes tradicionais, assim, destaca-se o uso da internet. Para utilizar dados encontrados na internet deve-se observar alguns critérios, como "no caso das fontes, podemos utilizar como

critérios de avaliação: quem publica ou se responsabiliza pela informação, a reputação da instituição, as credenciais do autor, a data de publicação” (NETO, 2017, p.434). Para a presente pesquisa todas as fontes sobre os atos externos à universidade pública foram de sites mantidos por órgãos públicos, precipuamente Diário Oficial da União.

Por fim, sobre a técnica para análise dos dados encontrados, aplicamos a análise de conteúdo, a mais comum para pesquisas do tipo qualitativa. Sordi (2017, p.178) traça um roteiro para condução da análise de conteúdo. Inicialmente realizamos a seleção, ou concentração, dos dados; em seguida, procedemos à organização dos dados, o que se fez por meio da redução do que foi obtido na fase anterior.

Para realização dos dois passos acima indicados, de análise e organização, foram consideradas publicações pertinentes ao objeto da pesquisa nas bases de dados escolhidas, e determinados os termos de busca com a combinação das palavras ‘autonomia’ e ‘universidade’, na língua portuguesa. As bases selecionadas foram Scielo, Scopus e Spell, por abrigarem artigos com temas diversificados e conferirem amplo acesso de conteúdo ao usuário. Três buscas foram realizadas, uma em cada base, retornando um total de 332 artigos. Após a leitura dos títulos e eliminação dos arquivos duplicados, restaram 100 artigos. Da leitura dos resumos, restaram 23 artigos. Foram levados para a análise final, conforme Quadro 1, apenas os artigos publicados em revistas classificadas em Qualis A1 a B2 e que tivessem citações em outras publicações, o que gerou o grupo final de 8 artigos.

Por fim, a última fase da análise consistiu na explicação e verificação dos dados, o que possibilitou o alcance de conclusões a respeito do tema em tratamento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados obtidos têm base na pesquisa bibliográfica e nos dados mantidos pelo Diário Oficial da União. A partir dessa seleção de dados, foram observadas as características da autonomia administrativa universitária e ações externas às universidades que desconfiguram essa vertente da autonomia, conforme detalhamento e discussões que se detalham nos subtópicos a seguir.

4.1 Atributos da Autonomia Universitária Administrativa

Autonomia, por si só, apresenta pluralidade de sentidos, com mutações no tempo e no espaço. Por conseguinte, autonomia administrativa, uma das faces assumidas pela palavra principal, também apresenta muitos sentidos dentro da literatura pertinente. O resultado da análise dos artigos selecionados revelou as seguintes caracterizações, que por vezes foram definições precisas ou ideias ligadas ao termo:

Quadro 1: Atributos da Autonomia Universitária Administrativa

Autor/Data	Autonomia Administrativa
DURHAM, 2006	- Modelo organizacional das universidades; - Instrumentais à liberdade acadêmica.
RANIERI, 2005	-Gerência dos respectivos patrimônios e pela eleição do diretor.
RANIERI, 2015	-Elaboração de regulamento funcional, em conformidade com as normas gerais concernentes; a aprovação e execução de planos, projetos e programas de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições.
LEHER, 2019	-Autonomia administrativa e financeira (atividades-meio).
DE ARAÚJO e BORGES, 1999	-Estabelecer a política geral de administração da instituição, administrar o seu quadro de pessoal, firmar contratos e convênios, criar capacidade de avaliação e definir sua estrutura de gestão.
MARTINS e DE AZEVEDO, 1998	- No que diz respeito à autonomia administrativa, elas manifestam diferenças significativas. O MEC propõe regime especial para servidores ativos e inativos de responsabilidade da própria universidade e autogestão, respeitada a lei referente à escolha de dirigentes (lista tríplice). A ANDIFES, por seu turno, defende um regime jurídico próprio e plano de carreira único para todas as IFES e propõe auto-organização na escolha de dirigentes e na administração de recursos humanos e materiais.
CUNHA, 2005	- Universidade necessita no que diz respeito a sua organização e a sua administração, a alocação de seus recursos e a obtenção de orçamentos suplementares, o recrutamento de seu pessoal, a organização dos estudos; - No setor público, a demanda de autonomia pela administração universitária incide, principalmente, sobre questões orçamentárias, administrativas e patrimoniais.
PEREIRA, 1997	-Liberdade administrativa, tanto com relação ao pessoal quanto com relação às compras, orçamentos, finanças, etc.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Dos trechos destacados no quadro 1 aparecem com frequência, sobre a autonomia administrativa, expressões ligadas a organização de pessoal e de estrutura. Frise-se a proposição que chama autonomia administrativa de atividade meio. Essa definição assemelha-se a tese da cadeia de cadeia de valor, firmada por Porter no clássico Vantagem Competitiva (1989). Para a teoria, organizações podem ser reduzidas a um compilado de atividades que são executadas para a entrega de um bem ou serviço final. Tais atividades podem ser divididas em duas categorias: primárias e de apoio. A primeira categoria está ligada a essência da organização, da sua missão, nesse sentido, sobre a universidade, seria a atividade acadêmica. A segunda, por sua vez, são as que “sustentam as atividades primárias e a si mesmas, fornecendo insumos adquiridos, tecnologias, recursos humanos, e várias funções ao âmbito da empresa”. (PORTER, 1989, p.34). O autor ainda subdivide as atividades de apoio, ou de meio, em 4, que se destinam à aquisição de bens, desenvolvimento de tecnologias, recursos humanos e infraestrutura. Dessa forma, conciliando os conteúdos da literatura pertinente à autonomia universitária à teoria da cadeia de valor, conclui-se que a autonomia administrativa diz respeito ao poder que as universidades detêm para definir sua organização, gerir seu quadro de pessoal, estabelecer suas normas e tomar decisões.

O controle exercido pela administração central é, assunto já destacado, finalístico, ou seja, recai sobre as finalidades e obrigações legais que a entidade assumiu perante a Administração Direta. Dessa forma, ações que atravessem as áreas destacadas no quadro 1, que não tenham o propósito de assegurar o ensino, podem descaracterizar a essência da universidade e lançar desafios impróprios à sua manutenção.

4.2 Atos externos à instituição universitária que interferiram na autonomia administrativa durante o período pandêmico

O quadro a seguir não pretende esgotar as ações que tenham ocorrido durante a pandemia e possam ter interferido na autonomia universitária, mas serve de norte para entendimento dos desafios que esse período singular tem provocado.

Quadro 2: Atos externos à instituição universitária

Órgão/Autoridade	Ato
Ministério da Educação/Milton Ribeiro (Ministro)	Despacho de 29 de dezembro de 2021- Não é possível às Instituições Federais de Ensino o estabelecimento de exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades educacionais presenciais.
Poder Executivo/ Jair Messias Bolsonaro (Presidente)	Medida Provisória Nº 979, de 9 de junho de 2020- Dispõe sobre a designação de dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
Ministério da Educação/Milton Ribeiro (Ministro)	Portaria nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020- Dispõe sobre o retorno às aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19.
Poder Executivo/ Jair Messias Bolsonaro (Presidente)- Com aprovação do Congresso Nacional	Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021-Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.
Poder Executivo/ Jair Messias Bolsonaro (Presidente)	Decreto de 22 de fevereiro de 2021- Nomeação de reitor para a Universidade Federal de Campina Grande.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas publicações do Diário Oficial da União

O Ministério da Educação, através do Despacho de 29 de dezembro de 2021 e Portaria nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020, buscava invalidar a decisão que muitas universidades haviam tomado, dentro de suas competências, para conter a disseminação do vírus da COVID-19 e não expor ao risco alunos e servidores. A portaria que determinava o retorno às atividades presenciais desconsiderava a falta de vacina e a iniciativa das universidades em organizar aulas com recursos tecnológicos. Já mais recente, o despacho de 2021 visava impedir a exigência do chamado ‘passaporte vacinal’, ainda que a aplicação de vacinas, nesse período, já estivesse em estágio avançado.

Os atos do Poder Executivo, por sua vez, recaíram principalmente sobre a escolha dos dirigentes dessas instituições de ensino, como a nomeação para reitor de candidatos que ficaram em último lugar nas consultas as suas respectivas comunidades acadêmicas. Não obstante a lei determine que a nomeação seja de competência do Presidente da República, a prática comum era de que fosse nomeado o mais votado. Já a Medida Provisória que previa a designação de

dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino, em razão da pandemia, perdeu vigência por decurso do tempo sem apreciação pelo Congresso Nacional.

A Lei Orçamentária Anual para o ano de 2021, Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021, ato do Poder Executivo, mas que exige rito do Congresso para que se consolide, impôs restrições financeiras que impactam diretamente a função administrativa. O corte de cerca de 1 bilhão de reais para 2021 e que não teve reposição para 2022, estabeleceu adversidades, revisão de gastos e de continuação de atividades essenciais.

4.3 A relação entre autonomia administrativa e a interferência externa sobre o funcionamento das universidades públicas

A autonomia administrativa de que deveriam gozar as universidades públicas, face aos atos exemplificativos do quadro 2, tem passado por diversas investidas. Em tempos comuns, sem adversidades tão sérias quanto a pandemia, o significado de autonomia já apresenta certa fragilidade, e poucas são as instituições que conseguem mantê-la, pois as interferências externas, de forma direta ou indireta, são constantes.

As ações praticadas pelo Ministério da Educação, com referência às decisões de proteção à saúde que as universidades públicas tomaram, em razão da necessidade de diminuição do fluxo de pessoas e contaminação viral, atinge a autonomia administrativa no que tange a administração de seu pessoal, a organização e ao cuidado com sua infraestrutura. Essa prerrogativa deveria considerar que cada universidade, a partir do estudo da realidade local em que está inserida, pode tomar as decisões necessárias para os cuidados pertinentes.

O Poder Executivo, com aval do Congresso Nacional, impôs severas restrições orçamentárias, ainda que a pesquisa científica se fizesse mais necessária, para dar apoio ao restabelecimento da saúde pública. Nesse contexto, ainda que o orçamento destinado tenha previsão legal, impacta as finanças e ocasionam circunstâncias de escolhas entre manter o básico da estrutura e desenvolver o que, de fato, compete às universidades.

Dessa forma, o cenário criado pela pandemia de COVID-19 intensificou problemas existentes, além de trazer outros. A existência de norma que deixa a cargo do Poder Executivo a nomeação para o cargo do dirigente máximo, o poder centralizador e decisório que o Ministério da Educação tem, ainda que devesse ser apenas finalístico, colocam em evidência a

necessária revisão do que se entende no Brasil sobre autonomia universitária e os limites de atuação dos demais órgãos e poderes frente a essas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que, apesar de o dever de controle exercido pela administração central ser finalístico, ocorreram ações externas às universidades que têm o potencial de descaracterizar sua essência autônoma e lançar desafios impróprios à sua manutenção.

Atos do Poder Executivo e Ministeriais interferiram em decisões das universidades, em sua maioria tomadas com base em estudos e escuta da comunidade acadêmica, que visavam a proteção da saúde e diminuição da proliferação do vírus, gerando insegurança.

Possivelmente, o cenário criado pela pandemia de COVID-19 intensificou problemas existentes no que diz respeito à autonomia universitária, principalmente na vertente administrativa desse conceito, criando novos também, sem dúvida. A existência de norma que deixa a cargo do Poder Executivo a nomeação para o cargo do dirigente máximo, o poder centralizador e decisório que o Ministério da Educação tem, ainda que devesse ser apenas finalístico, colocam em evidência a necessária revisão do que se entende no Brasil sobre autonomia universitária e os limites de atuação dos demais órgãos e poderes frente a essas instituições.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm Acesso em: 22/02/2022

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. **Lopes, EMT et al**, v. 500, n. 151-204, p. 15, 2000.

_____. Autonomia universitária: teoria e prática. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 10, n. 1, 2005.

DA COSTA FERNANDES, Tania; GASPARG, Ronaldo. Autonomia e gestão universitária em tempos de crise: o caso das universidades estaduais do Paraná. **Laplage em Revista**, v. 4, n. 1, p. 215-224, 2018.

DA CUNHA RIBEIRO, Raimunda Maria. Os desafios contemporâneos da gestão universitária: discursos politicamente construídos. **Associação Nacional de Política e Administração da Educação**, 2012.

_____. A natureza da gestão universitária: influência de aspectos político-institucionais, econômicos e culturais. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 3, n. 2, p. 357-378, 2017.

DE ARAÚJO, Maria Arlete Duarte; BORGES, Djalma Freire. Autonomia universitária: implicações gerenciais para as instituições federais de ensino superior. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 4, p. 7 a 23-7 a 23, 1999.

DURHAM, Eunice R. A autonomia universitária: extensão e limites. **ensino superior: conceito e dinâmica**, São Paulo, EDUSP, 2006.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, p. 17-36, 2006.

LEHER, Roberto. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, p. 208-226, 2019.

MARTINS, Carlos Benedito; DE AZEVEDO, Sérgio. Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 46, p. 113-121, 1998.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. – 8. ed. [2. Reimpr.]. São Paulo: Atlas, 2018.

MENDONÇA, Ana Waleska PC. A universidade no Brasil. **Revista brasileira de educação**, n. 14, p. 131-150, 2000.

MERIKOSKY, V. Problemas Fundamentais da Administração Universitária. **Revista do Serviço Público**, v. 103, n. 2, p. 139-143, 1969.

NETO, Joao Augusto Mattar. **Metodologia científica na era digital**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2017

PÁDUA, Elisabete Matallo M de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. Papirus Editora, 2019.

PEREIRA, Eduardo da Silva. Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária. **Revista do Serviço Público**, 1997.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. Edusp, 1994.

_____. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 2005.

_____. Autonomia universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal: relações e implicações. **Revista USP**, n. 105, p. 33-42, 2015.

_____. **TRINTA ANOS DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: RESULTADOS DIVERSOS, EFEITOS CONTRADITÓRIOS**. Edusp, 2018.

ROMANO, Roberto. Gestão universitária, autonomia, autoritarismo. **Revista USP**, n. 78, p. 48-57, 2008.

SORDI, Jose Osvaldo de. **Desenvolvimento de projeto de pesquisa**. Saraiva Educação SA, 2017.