

XI PRÊMIO
SOF
DE MONOGRAFIAS



2021
2022

TEMA 2

Inovação e Orçamento Público

1º Menção Honrosa

**Perspectivas sobre a Autonomia
Universitária e o Financiamento das
Universidades Federais Brasileiras**

José Viana dos Santos Junior

Brasília - DF, 2022

REALIZAÇÃO



IDEALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	2
2 EXPANSÃO, AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E FINANCIAMENTO	7
2.1 A expansão da rede federal universitária no Brasil	7
2.2 Autonomia universitária	13
2.3 Financiamento do ensino superior	22
2.4 Constructos de análise	34
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	36
3.1 Definições da pesquisa	36
3.2 Proposições	37
3.3 Unidades de análise	38
3.4 Fonte e coleta de dados	40
3.5 Análise de conteúdo	40
3.6 Tratamento de dados	41
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	44
4.1 Informações introdutórias	44
4.2 Autonomia	46
4.3 Financiamento	59
4.4 Proposições e análise conjunta	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	85
APÊNDICE 1: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELENCADAS – UFC	95
APÊNDICE 2: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELENCADAS – UNIFAP	98

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do ensino superior brasileiro o governo federal é responsável por manter a estrutura orçamentária e financeira das Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ligadas ao Ministério da Educação (MEC), as 69 universidades federais em funcionamento fazem parte da administração pública indireta, instituídas por lei como fundações ou autarquias públicas.

As primeiras instituições a comporem esse rol surgiram somente no início do século XX, com a instituição da Universidade do Rio de Janeiro em 1920, Universidade Rural – do Rio de Janeiro – em 1943 e Universidade do Recife em 1946 – antiga Faculdade de direito do Recife, de 1828 – (BRASIL, 1920, 1943, 1946). Pode-se destacar também a criação da Escola Paulista de Medicina (EPM) em 1933, transformada em Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) em 1994 (BRASIL, 1994).

Embora o número de universidades públicas tenha crescido no decorrer do século XX, Sampaio (2011, p.34) informa que “em 1980, o setor privado respondia por cerca de 63% das matrículas e 77% dos estabelecimentos de ensino superior”. O processo de redemocratização possibilitou avanços na gestão do ensino superior, com a previsão expressa da autonomia universitária no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988). Com o aumento demográfico e a universalização da educação básica garantida a partir da CF/1988, a década de 1990 foi marcada pela elevação da demanda por cursos universitários. Dado o contexto de ajustes fiscais, as ações governamentais do final do século XX abriram espaço para a expansão do ensino superior privado (UNB, 2017). Assim, o início do século XXI foi caracterizado pelo elevado desequilíbrio entre a oferta e demanda por vagas nos cursos universitários da rede federal de ensino superior (MEC, 2014).

Nesse contexto, o governo federal elaborou uma série de políticas públicas com o objetivo de universalizar o acesso e permanência no ensino superior público. Dentre as ações implantadas, podem-se destacar dois importantes programas: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo decreto nº 6.096/07; e o Programa Nacional de

Assistência Estudantil (Pnaes), instituído pelo decreto nº 7.234/10 (PINTO, 2015). O Reuni foi instituído com o “objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007). A interiorização da oferta de vagas de educação superior apresentou-se como uma das principais preocupações do Reuni, ao combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional e proporcionar a oportunidade de qualificação a estudantes sem condições financeiras e fixar profissionais altamente qualificados na região.

Assim, o governo federal teve por objetivo (com o alto investimento de recursos) dotar as universidades federais das capacidades necessárias ao atendimento da expansão, com a instalação de novos campi, aumento no número de docentes e contratação de funcionários técnico-administrativos, além de propiciar condições de acesso e permanência aos estudantes de baixa renda. Paralelamente, inseridas nesse novo cenário, 18 universidades foram criadas entre 2005 e 2013. Tal processo de expansão alterou consideravelmente a realidade da rede federal de ensino superior, com a consequente elevação da demanda de recursos para a manutenção das estruturas ampliadas e criadas.

As universidades federais, como entes integrantes da administração indireta federal, são vinculadas e supervisionadas pelo MEC. Essa submissão, mesmo que indireta, ao mesmo tempo em que direciona as universidades aos interesses da sociedade, implica em limites à autonomia dessas instituições. Isso ocorre porque a principal fonte de financiamento de suas despesas é o tesouro nacional, com recursos disponibilizados pelo poder executivo federal, cuja elaboração e execução orçamentária obedecem a diversos regramentos pré-estabelecidos.

Dessa forma, pode-se argumentar que a expansão universitária elevou a demanda por recursos e a autonomia das instituições é impactada frente a esse cenário devido à dependência do tesouro nacional e a um modelo de financiamento incapaz de assegurar estabilidade frente às incertezas econômicas e políticas. Têm-se, assim, uma interconexão entre autonomia e financiamento: quanto maior a

necessidade por recursos de uma variável externa (tesouro nacional), menor será a autonomia financeira das universidades.

Tendo em vista que as universidades federais possuem conceitos organizacionais como missão, visão e valores, bem como a concepção e execução de atividades acadêmicas e administrativas pautadas em instrumentos de planejamento, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) constitui-se como documento que reflete a identidade, fundamentos estruturais e projetos de evolução e crescimento de tais instituições. Assim, as universidades externam à sociedade por intermédio do PDI sua visão de futuro para determinado período, com os desafios a serem superados em vários aspectos, metas, conceitos norteadores e fatores limitadores que podem interferir no plano traçado.

Dessa maneira, este estudo foi orientado pelo seguinte problema de pesquisa: *qual o grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais?*

Assim, constitui-se como objetivo geral deste trabalho *identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais*. Ou seja, após o recente período de expansão, buscou-se identificar e compreender a conexão existente entre o financiamento e a autonomia das universidades federais.

Além do objetivo geral, foram traçados quatro objetivos específicos:

- 1º) apresentar as mudanças na infraestrutura das universidades federais oriundas do processo de expansão universitária;
- 2º) identificar a visão das universidades federais no tocante à autonomia organizacional e tomada de decisão;
- 3º) verificar se as universidades federais constatam institucionalmente a dependência dos recursos do tesouro nacional; e
- 4º) apresentar as principais ações institucionais das universidades federais relacionadas à diversificação de fontes de financiamento.

A fundamentação da relevância desta pesquisa consiste em três aspectos:

- I – Primeiramente, na magnitude das universidades federais no concernente à contribuição para o desenvolvimento social, econômico e cultural da sociedade brasileira (ANDRIOLA e SULIANO, 2015). Entre as instituições

brasileiras, as universidades federais constam nas melhores colocações dos principais rankings do Brasil e do mundo, dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) indicam que mais de 95% da produção científica brasileira nas bases internacionais é oriunda da capacidade de pesquisa das universidades públicas, com destaque para as universidades federais (UNIFESP, 2019).

- II - Em segundo lugar, pela importância do debate acerca da autonomia universitária e seus desdobramentos na realidade das instituições, especialmente no caso das universidades federais, que possuem limitações ao conceito impostas pelo arcabouço jurídico atual (DURHAM, 2006; PINTO, 2015).
- III - E, por fim, tendo em vista a existência de poucos estudos voltados ao tema, na otimização do princípio da transparência pública com a utilização metodológica das informações disponíveis, ao apresentar uma análise de conteúdo, direcionada pela literatura sobre o tema, que objetiva agregar de forma sistematizada as perspectivas das universidades federais em relação à autonomia e financiamento.

Dessa forma, em um contexto pós-expansão universitária promovida pelo Reuni, este trabalho pretende contribuir com a temática mediante a apresentação de perspectivas sobre a influência do financiamento na autonomia universitária.

Esta pesquisa foi organizada em cinco capítulos, contando com esta introdução.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, dividido em três tópicos que embasaram a discussão: o contexto da recente expansão promovida pelo Reuni, com os principais aspectos desta política educacional; a fundamentação teórica sobre a autonomia universitária em quatro dimensões; e os modelos de financiamento do ensino superior público, suas características e limitações.

O terceiro capítulo descreve o percurso metodológico que guiou esta pesquisa para a consecução do objetivo geral, com as definições da pesquisa, o levantamento de proposições e explicações sobre os procedimentos adotados.

O quarto capítulo apresenta os resultados do estudo, com a análise de conteúdo e verificação das seis proposições levantadas, por intermédio da ferramenta de análise, o *software* NVivo, versão 12.4, de propriedade da QSR *International*.

Por fim, as considerações finais são apresentadas no quinto e último capítulo, com as principais conclusões, limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2 EXPANSÃO, AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E FINANCIAMENTO

Neste capítulo são apresentados os principais tópicos que sustentam teoricamente o objeto estudado, com a contextualização sobre o recente processo de expansão universitária e informações acerca da vinculação existente entre as universidades federais e o MEC; as principais conceituações existentes sobre autonomia universitária e financiamento do ensino superior, além de ponderações relativas ao modelo de financiamento da rede federal de ensino superior.

2.1 A expansão da rede federal universitária no Brasil

O acesso à universidade é marcado por um teor social, econômico e cultural que historicamente restringe as oportunidades de ingresso de forma universal (NIEROTKA e TREVISOL, 2016).

As ações governamentais adotadas no final do século XX, notadamente na década de 1990 (impulsionadas pelo ajuste fiscal), possibilitaram a expansão do ensino superior privado. Martins (2009) destaca que de 1990 a 2002 houve uma retração das vagas ofertadas pela rede federal e a absorção dessa demanda ficou a cargo das instituições da rede privada. Ristoff (2014) avalia que a expansão da rede privada no período de 1999-2003 contribuiu para o aumento de estudantes no ensino superior.

Dessa forma, a fim de garantir o direito à educação a todos, a partir do século XXI foram estabelecidas políticas públicas com o objetivo de promover a inclusão social, suprir as demandas de formação profissional qualificada e atender aos princípios constitucionais. O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 traçou um diagnóstico sobre o cenário educacional da época e indicou medidas amplas para o avanço dos quesitos educacionais. Em meados dos anos 2000 o governo federal implementou diversas políticas públicas para a educação, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, que estabeleceu metas e

diretrizes para todos os níveis de ensino, com o objetivo de atingir por meio de ações concretas as medidas indicadas no PNE vigente.

Nesse período foram implementadas políticas públicas de acesso e permanência no ensino superior, como o Programa Universidade para todos (ProUni), o Reuni, o Pnaes, a expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Sistema de Seleção Unificada (SiSU) e a política de reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas e para pretos, pardos e indígenas.

Integrante ao PDE, o Reuni foi amparado na constatação da importância da educação para a transformação da sociedade. Para Andriola e Suliano (2015, p. 286), “sua criação baseou-se no reconhecimento do papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil”. De acordo com o MEC, o processo de adesão ao Reuni foi elaborado de forma a respeitar a autonomia das universidades federais. A reestruturação, todavia foi marcada por diversas metas e diretrizes de expansão, aceitas pelas universidades nos instrumentos de adesão ao programa: “o PDE pôs à disposição das instituições federais de educação superior um instrumento que, respeitada a autonomia universitária, pode viabilizar uma reestruturação de grande alcance do parque universitário federal.” (MEC, 2008, p. 26).

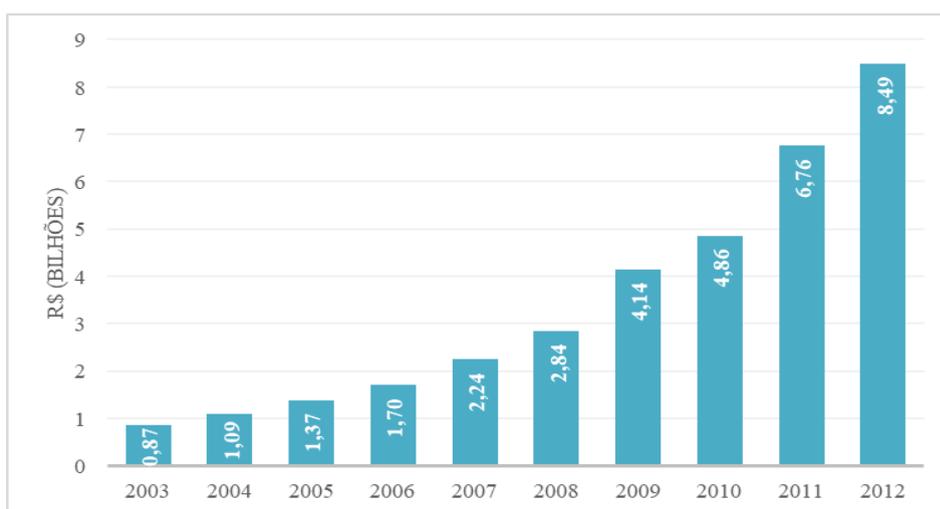
Uma das principais preocupações do Reuni esteve relacionada à interiorização da oferta de vagas de educação superior, combatendo o desequilíbrio no desenvolvimento regional, além da fixação de profissionais altamente qualificados na região e viabilização de oportunidades de qualificação a estudantes sem condições financeiras. Instituído pelo decreto nº 6.096/2007, o principal objetivo do programa foi de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007).

A normativa situou o processo de expansão universitária em relação à graduação e explicitou suas diretrizes, como: redução da taxa de evasão, com o aumento do número de vagas e preenchimento daquelas que se encontram ociosas; revisão e reestruturação da estrutura acadêmica, visando à elevação da qualidade; e investimento nas políticas de inclusão e assistência estudantil, entre outras. O decreto ainda instituiu que ao MEC caberia a destinação de recursos para as universidades

federais mediante seus respectivos projetos de expansão, amparando, assim, as despesas decorrentes de tal reestruturação.

Em sua formulação, o Reuni estabeleceu como principais metas: a) garantir às universidades federais as condições necessárias para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior; b) assegurar a qualidade por meio de inovações acadêmicas; c) promover a articulação entre os diferentes níveis de ensino, integrando a graduação, a pós-graduação, a educação básica e a educação profissional e tecnológica; e d) otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura das universidades federais (BRASIL, 2007). O gráfico 1 demonstra a evolução dos recursos discricionários destinados às universidades federais no período de expansão:

Gráfico 1 – Dotação final destinada às universidades federais¹



Fonte: ME, 2021, elaborado pelo autor a partir do Painel do Orçamento Federal.

Tal ação governamental, na visão de Andriola e Suliano (2015), representou uma quebra de paradigma, pois o governo passou a atuar como locomotiva no setor educacional, ao criar oportunidades de acesso e permanência ao ensino superior para as classes menos favorecidas, em regiões até então relegadas, criava-se uma ferramenta de combate à desigualdade social brasileira.

¹ Valores nominais. Função: 12 (Educação); Subfunção: 364 (Ensino Superior); RP: 2 (Primária discricionária).

De acordo com o Relatório de Primeiro Ano do Reuni (MEC, 2009), das 54 universidades federais existentes ao final de 2007, 53 aderiram ao Reuni. A Universidade Federal do ABC (UFABC) não precisou aderir ao plano de expansão, pois foi criada em 2005 sob a lógica de investimentos prevista pelo governo federal. As oportunidades de expansão e inovações pedagógicas, com respectivo aumento da qualidade do ensino ofertado, refletiram na adesão da totalidade das universidades e contribuíram para o processo de democratização da rede federal de ensino superior, conforme diretrizes do PDE.

A interiorização das universidades foi um dos pilares do Reuni, focada na redução das desigualdades regionais e no desenvolvimento local, elevando a oferta de vagas de nível superior nas cidades do interior do Brasil (CARVALHO, 2014).

O MEC, por intermédio do balanço sobre a democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014, compara o número de Instituições Federais de Ensino Superior, por região, de 2002 e 2014. Na região Nordeste ocorreu o maior aumento de campi, seguido pela região Norte.

Tabela 1 – Expansão da educação superior nas universidades federais

Região	IFES			CAMPI		
	2002	2014	Crescimento (%)	2002	2014	Crescimento (%)
Norte	8	10	25%	24	56	133%
Nordeste	12	18	50%	30	90	200%
Sul	6	11	83%	29	63	117%
Sudeste	15	19	27%	46	81	76%
Centro-Oeste e	4	5	25%	19	31	63%
TOTAL	45	63	40%	148	321	117%

Fonte: MEC, 2014, p. 34.

De acordo com as informações dispostas na tabela 1, houve aumento de 45 para 63 universidades federais e de 148 para 321 campi. Além da construção de unidades, o programa aumentou significativamente o número de vagas ofertadas nos

curso de graduação, passando de 113.163 para 245.933 vagas, e de 2.047 para 4.867 cursos, os dados detalhados constam na tabela 2:

Tabela 2 – Expansão de vagas e matrículas da graduação nas universidades federais

Região	VAGAS			MATRÍCULAS		
	2002	2013	Crescimento (%)	2002	2013	Crescimento (%)
Norte	16.755	30.094	80%	76.779	128.228	67%
Nordeste	33.587	75.052	123%	147.464	281.421	91%
Sul	17.152	42.241	146%	75.985	157.206	107%
Sudeste	32.509	71.502	120%	139.641	275.687	97%
Centro-Oeste	13.260	27.044	104%	60.590	89.721	48%
TOTAL	113.263	245.933	117%	500.459	932.263	86%

Fonte: MEC, 2014, p. 34.

Segundo o relatório “o esforço do Governo Federal para ampliar a oferta de vagas e matrículas na região norte e nordeste fez-se por uma opção política uma vez que era flagrante a assimetria entre essas duas regiões e o restante do país” (MEC, 2014, p. 34-35).

Tabela 3 – Expansão de cursos de graduação nas universidades federais

Região	CURSOS			
	2002	Novos cursos	2013	Crescimento (%)
Norte	478	236	714	49%
Nordeste	583	716	1.299	123%
Sul	286	665	951	233%
Sudeste	430	902	1.332	210%
Centro-Oeste	270	301	571	111%
TOTAL	2.047	2.820	4.867	138%

Fonte: MEC, 2014, p. 34.

A tabela 3 demonstra a expansão do número de cursos de graduação nas universidades federais, somente na região Sul houve um aumento de 233%, ao todo foram criados 2820 novos cursos, um crescimento de 138%. A ampliação da oferta de

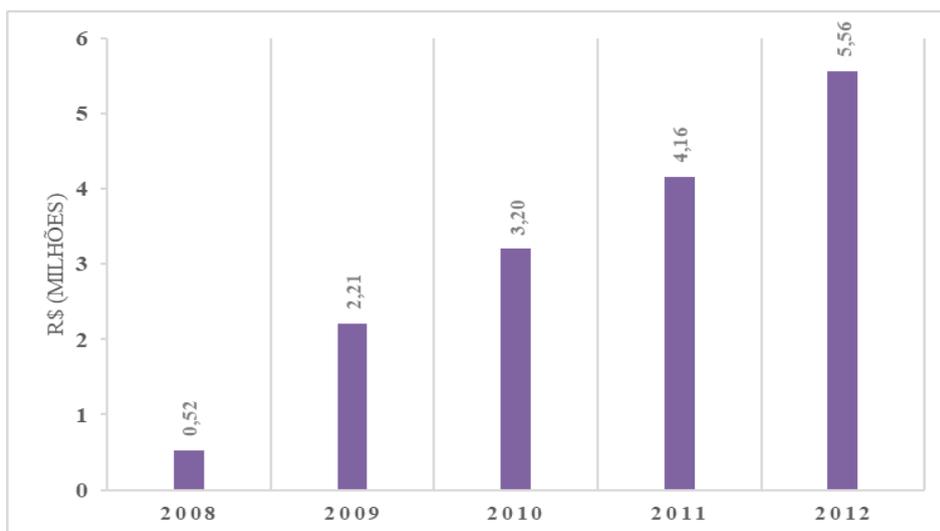
vagas no período noturno é destacada no relatório, que visou assegurar ao estudante-trabalhador condições para sua formação.

O principal objetivo da reestruturação e expansão das universidades federais esteve ligado à redução das taxas de evasão e à elevação no número de vagas ofertadas, com conseqüente aumento de matriculados. Amparado pelo PDE, o governo federal buscou consolidar o novo cenário educacional, com a democratização do acesso e permanência de estudantes de baixa renda à rede federal de ensino superior (PINTO, 2015).

A relevância da assistência estudantil está expressa no PNE 2001-2010, que estabeleceu como um dos objetivos e metas da educação superior “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001). Em um país com altas taxas de desigualdade social, a assistência estudantil ganha importância como meio de equilibrar as condições dos estudantes das diversas regiões brasileiras (IMPERATORI, 2017).

Assim o Pnaes, instituído pela portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e regulamentado pelo decreto nº 7.234/2010, é a principal ferramenta governamental contemporânea a tratar diretamente da assistência estudantil e tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (BRASIL, 2010).

De acordo com o MEC, ao lançar o Reuni e expandir a capacidade orçamentária das universidades, era preciso também propiciar as devidas condições para que os estudantes desenvolvessem suas atividades acadêmicas de forma satisfatória (MEC, 2008). Proposta comprovada pelo aumento dos recursos destinados ao Pnaes, conforme gráfico 2:

Gráfico 2 – Dotação final destinada às universidades federais - Pnaes²

Fonte: ME, 2021, elaborado pelo autor a partir do Painel do Orçamento Federal.

Dessa forma, ao aproximar-se o centenário da instalação da primeira universidade no Brasil, nota-se o aumento de estabelecimentos públicos de ensino. A distribuição de universidades federais pelas cinco regiões do país, aliada a um sistema de seleção de alunos amparado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), o SiSU, e a um plano de acesso e permanência estudantil, democratizam o ingresso dos estudantes às instituições públicas de ensino superior.

2.2 Autonomia universitária

O debate acerca da autonomia universitária não se restringe ao contexto brasileiro. A literatura apresenta diversas contribuições sobre tal conceito, possibilitando a construção de um panorama global sobre o assunto. A concepção do conceito da autonomia universitária possui certo dinamismo e pode variar de acordo com a época, local e conjuntura política, o cenário local deve ser levado em consideração ao analisar o referido conceito:

² Valores nominais. Função: 12 (Educação); Subfunção: 364 (Ensino Superior); RP: 2 (Primária discricionária); Ação: 4002 (Assistência ao estudante de ensino superior).

Autonomia universitária é um conceito dinâmico. Varia no tempo e no espaço, conforme circunstâncias históricas, políticas e jurídicas. Altamente contextual, a autonomia das universidades medievais de Paris ou Bolonha não é a mesma da Universidade de Berlim no século XIX ou das universidades brasileiras durante a Assembleia Constituinte de 1987, por exemplo (RANIERI, 2018, p. 947).

Na Nigéria, a questão da autonomia universitária é controversa e foi submetida a várias interpretações num contexto de estruturação e reforma do ensino superior. Todavia, o entendimento de forma ampla sobre o assunto versa da seguinte maneira:

A autonomia universitária é definida como dar às universidades a liberdade de se governar, nomear diretores-chave, determinar as condições de serviço de seus funcionários, controlar as admissões e currículos acadêmicos de seus alunos, controlar suas finanças e se regular como pessoas jurídicas independentes sem interferência indevida do governo e suas agências (EKUNDAYO; ADEDOKUN, 2009, p. 62, tradução nossa).

Nota-se que autonomia universitária é relacionada à capacidade das universidades no tocante à tomada de decisão, principalmente no âmbito do direcionamento das ações acadêmicas de determinada instituição. Há também questões de ordem administrativa e financeira que devem ser levadas em consideração na gestão de uma universidade.

Chiang (2004), em análise sobre a correlação entre financiamento e autonomia universitária na Inglaterra e Taiwan, conceitua a autonomia como uma necessidade para as universidades cumprirem sua missão e como o poder das universidades de governarem seus assuntos de forma interna e sem interferência externa. Ressalta também que existem dois modelos de governo no contexto da educação superior – supervisionado e controlado.

Alguns autores estabelecem uma ligação entre a autonomia universitária e o sistema democrático de governo. Na visão desses estudiosos países democráticos tendem a fortalecer a autonomia universitária, enquanto que sistemas autoritários

centralizam a tomada de decisão e retiram das instituições o poder de decisões internas autônomas. Assim, Albornoz (1991) destaca que sistemas políticos autoritários e centralizadores tendem a suprimir a atuação autônoma das universidades enquanto que a democracia, por sua natureza, contribui para a construção desse conceito. Essa constatação é reforçada pela afirmação de Boone *et al.*(1991, p. 135-136, tradução nossa) “A autonomia da universidade, ou a liberdade de tomar decisões sem o medo de serem derrubadas em um nível mais alto, contraria a centralização, ou a tendência de as decisões serem tomadas no topo”. Chaui (2003) corrobora essa visão, principalmente no tocante à relação entre universidade e estado.

Na Europa, a autonomia universitária é uma concepção que contempla diversos ramos da atividade das universidades, desde a forma jurídica das instituições aos modelos de organização acadêmica, administrativa e de gestão financeira (MURO, 2005).

Em contrapartida, a singularidade do contexto norte-americano é destacada em pesquisa sobre as diferenças de desempenho existentes entre universidades europeias e dos Estados Unidos da América. Ressalta-se que o grau de autonomia das universidades varia de acordo com o estado de cada universidade:

Curiosamente, há uma variação considerável na governança da universidade nos estados. Os estados variam não apenas na importância relativa das universidades privadas versus públicas, mas também no grau de autonomia concedido pelas autoridades estaduais às universidades públicas. Às vezes, até mesmo estados vizinhos exibem diferenças acentuadas na governança. Por exemplo, as universidades públicas em Illinois gozam de uma autonomia relativamente baixa, enquanto seus vizinhos em Ohio desfrutam de alta autonomia. Essas diferenças são persistentes ao longo do tempo e muitas vezes remontam à origem idiossincrática das universidades americanas, que por sua vez refletem diferenças nas preferências dos fundadores universitários (AGHION *et al.*, 2007, p. 111, tradução nossa).

A linha de raciocínio de Muro (2005) é adotada de forma padronizada pela Associação das Universidades Europeias (*European University Association*) desde a

declaração de Lisboa em 2007, com quatro dimensões de autonomia universitária: organizacional, financeira, de pessoal e acadêmica (NOKKALA e BACEVIC, 2014).

No âmbito asiático é possível encontrar na definição de Varghese e Martin (2013), que tratam a autonomia institucional das universidades de forma semelhante ao enquadramento supracitado, as mesmas quatro áreas de atuação: governança e gestão, assuntos acadêmicos, nomeação e promoção de pessoal e financiamento. Esse modelo abrange as principais estruturas que norteiam e subsidiam as atividades universitárias. Propor medidas que maximizem a autonomia desses quatro fatores tem sido o desafio de diversos países para a conseqüente melhoria de padrões de qualidade e desenvolvimento institucional das universidades (ESTERMANN, 2015).

Tendo em vista a capacidade de envolver as mais significativas áreas de atuação e gestão universitárias (quatro dimensões), o conceito de autonomia universitária padronizado pela declaração de Lisboa e abordado por Nokkala e Bacevic (2014) será o utilizado no presente estudo.

Entende-se por autonomia organizacional (ou de governança e gestão) a capacidade de as universidades organizarem internamente suas estruturas administrativas e de gestão, escolherem livremente representantes e autoridades, bem como regulamentarem as relações entre docentes, discentes e funcionários administrativos (ESTERMANN, 2015; MURO, 2005; VARGHESE e MARTIN, 2013).

A autonomia acadêmica pode ser compreendida como a liberdade das instituições poderem desenvolver seu perfil acadêmico, estabelecer livremente projetos pedagógicos institucionais, instituir, organizar e extinguir cursos, determinar currículos acadêmicos e fornecer ao corpo docente condições que estimulem o livre pensamento e atuação investigativa, sem qualquer tipo de interferência externa (CHIANG, 2004; DURHAM, 2006).

Em relação à gestão de pessoas, há a preocupação em as universidades terem mecanismos próprios de admissão e promoção de pessoal, capacidade de decidir sobre custos salariais e desligamento de pessoas (NOKKALA e BACEVIC, 2014). Aghion *et al.* (2007) evidenciam que o desempenho em pesquisa de uma universidade é positivamente correlacionado com sua autonomia de contratação e fixação de salários.

Finalmente, a autonomia financeira é entendida como a capacidade de as universidades administrarem seu próprio orçamento, possuírem imóveis e diversificarem as fontes de financiamento (ESTERMANN, 2015; NOKKALA e BACEVIC, 2014; DURHAM, 2006).

Embora Chiang (2004) questione os efeitos positivos da correlação entre a autonomia financeira e o desempenho das universidades, Aghion *et al.* (2007) indicam, por intermédio de estudo sobre o desempenho de universidades americanas e europeias no ranking de Xangai, que maior autonomia financeira tende a otimizar o desempenho universitário. Essa dimensão tem sido amplamente discutida, pois impacta significativamente os demais aspectos da autonomia universitária. Em estudo sobre a autonomia universitária na Europa, há a seguinte conclusão sobre a dimensão financeira:

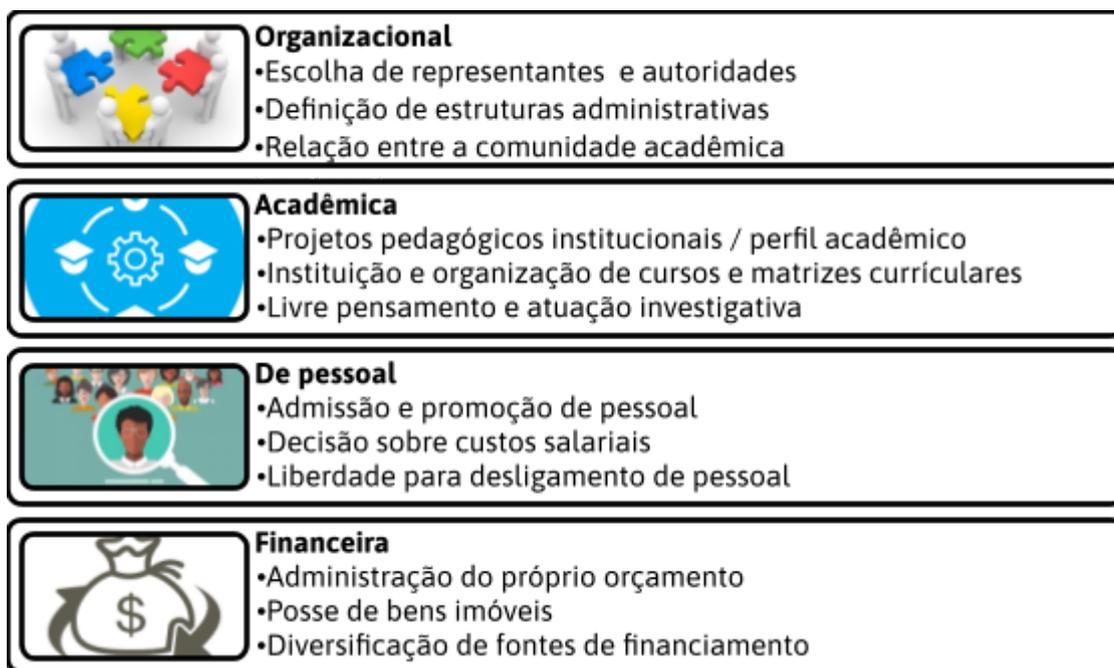
O financiamento insuficiente pode limitar severamente os benefícios da autonomia institucional. Na Europa, a crise econômica teve um efeito profundo sobre o setor, o que, por vezes, levou a uma recessão na autonomia anteriormente concedida. Em vários sistemas, os governos nacionais voltaram a recorrer a mecanismos de direção mais diretos, enquanto orçamentos públicos mais rígidos geraram procedimentos de relatórios mais pesados. Em alguns países, as reações de curto prazo à crise também se traduziram em cortes drásticos de recursos públicos, pressionando fortemente as universidades. Embora a autonomia institucional seja crucial, seus benefícios totais não podem ser colhidos sem um compromisso firme com financiamento universitário estável e suficiente (ESTERMANN, 2015, p.32, tradução nossa).

Clark (2001), ao apresentar as limitações e desafios das universidades, principalmente as apoiadas financeiramente por um ministério nacional, apresenta algumas propostas para a construção de uma autonomia proativa, “reinventada”. Em sua visão, é necessária a criação de mecanismos que proporcionem a diversificação de fontes de financiamento, gestão especializada, visão de futuro, postura de não dependência, além do desenvolvimento gradual de uma cultura empreendedora abrangente. Concebe assim o conceito de “universidade empreendedora”, autônoma,

autossuficiente e progressista, capaz de responder às demandas e pressões externas com mais agilidade, engajada na busca de oportunidades além dos meios que estão atualmente disponíveis.

Conforme destacado por Ranieri (2018), o conceito de autonomia universitária é dinâmico e suscetível a alterações conforme tempo, contexto jurídico e político. O quadro 1 sintetiza as quatro dimensões:

Quadro 1 – Quatro dimensões da autonomia universitária



Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de Nokkala e Bacevic, 2014.

A discussão aqui apresentada objetivou expor tal conceito com três objetivos: 1º) demonstrar um panorama global sobre o assunto, 2º) conceituar autonomia universitária das mais variadas formas e 3º) escolher um dos conceitos para comparação com o contexto brasileiro, no caso a abordagem de Nokkala e Bacevic (2014). A seguir o tema será aprofundado com a apresentação do contexto da autonomia das universidades federais brasileiras.

Autonomia das universidades federais brasileiras

No caso brasileiro, o processo de redemocratização possibilitou avanços na gestão universitária, em consonância com a visão de Albornoz (1991), Boone *et al* (1991) e Chaui (2003). Legalmente prevista na carta magna brasileira, o artigo 207 da CF/1988 contempla a autonomia universitária nos seguintes termos “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” (BRASIL, 1988).

Em análise sobre a autonomia universitária, seus limites e extensões, Durham (2006) enfatiza que no Brasil, muito mais do que um conceito, a autonomia universitária é um consenso amplamente defendido pelas diversas categorias imersas no cotidiano das universidades.

Coube à Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, regulamentar o artigo 207 da CF/1988, com uma série de elementos explicitada em dez atribuições concernentes à autonomia universitária. Destaca-se que, das dez atribuições, cinco são inerentes à dimensão acadêmica da autonomia universitária, três relacionadas à dimensão financeira e duas concernentes à autonomia organizacional.

A gestão de pessoal das universidades federais, pouco explorada na CF/1988 e na LDB de 1996, foi reestruturada com a portaria interministerial do MEC e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) nº 22/2007, que constituiu o chamado banco de professores-equivalente, metodologia que leva em conta determinados fatores de cada universidade, como o número de alunos ingressantes, matriculados e egressos, além de outras variáveis. Tal portaria outorgou mais autonomia às universidades para o planejamento da política de gestão de pessoal docente, com a prerrogativa de realização de concursos públicos e contratação de professores substitutos (MEC e MP, 2007).

Ao tomar-se como base as quatro dimensões da autonomia universitária de Nokkala e Bacevic (2014), explicitadas no quadro 1, bem como os dispositivos legais supracitados, pode-se elencar as diretrizes brasileiras conforme quadro 2:

Quadro 2 – Autonomia das universidades federais brasileiras

Autonomia organizacional
<ul style="list-style-type: none"> ● Elaboração e reforma de estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; ● Assinatura de contratos, acordos e convênios.
Autonomia acadêmica
<ul style="list-style-type: none"> ● Criação, organização e extinção, em sua sede, de cursos e programas de educação superior previstos em Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; ● Fixação de currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes; ● Estabelecimento de planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; ● Fixação do número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; ● Emissão de graus, diplomas e outros títulos.
Autonomia de pessoal
<ul style="list-style-type: none"> ● Realização de concurso público e provimento de cargos de professor de 3º grau; ● Contratação de professor substituto.
Autonomia financeira
<ul style="list-style-type: none"> ● Aprovação e execução de planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administração de rendimentos conforme dispositivos institucionais; ● Administração de rendimentos e deles fazer disposição na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; ● Recebimento de subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Fonte: elaborado pelo autor, com base na CF/1988 e na LDB, adaptado de Nokkala e Bacevic, 2014.

As universidades federais são entes integrantes da administração indireta federal, vinculadas e supervisionadas pelo MEC. Essa submissão, mesmo que indireta,

ao mesmo tempo em que direciona as universidades aos interesses da sociedade, implica em limites à autonomia dessas instituições.

Alguns especialistas destacam a complexidade do contexto das universidades federais, imersas em uma estrutura de supervisão e procedimentos burocráticos da administração pública. Por exemplo, Pinto (2015, p. 8) relata que “Tendo em vista a inserção das universidades públicas no contexto da Administração Pública indireta, deve ser reconhecida a necessidade de sua submissão à ampla gama de mecanismos de controle próprios dos entes públicos”. Esse quadro gera limitações que impactam nas quatro dimensões da autonomia universitária:

No caso das universidades públicas, especialmente as federais, a autonomia teve efeitos praticamente inversos. Há plena liberdade de ensino e pesquisa. Em compensação a autonomia administrativa e de gestão financeira está, como vimos, fortemente cerceada pelas normas de administração pública e muito longe da autonomia plena da qual goza o setor particular (DURHAM, 2006, p. 6).

A dependência dos recursos do tesouro nacional e as limitações orçamentárias serão expostas mais detalhadamente na seção 2.4 deste trabalho. Tal cenário, limitações e perspectivas, vêm sendo discutidos na comissão de autonomia da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

Pode-se destacar ainda, de forma a introduzir o próximo tópico, a estreita relação entre a autonomia e o financiamento.

Enfim, a crise mais recente e mais visível nos últimos anos: a crise institucional da universidade, que é, basicamente, a crise da autonomia (relativa) da universidade. Está em causa agora talvez o pilar da universidade moderna: a autonomia universitária. Esta se expressa, primeiro, pela crise de financiamento. A contração do orçamento social no contexto da crise do Estado providência e das políticas redistributivas atinge em cheio a Universidade pública, que passa por cortes orçamentais significativos (GROPPO, 2011, p. 46).

Assim, o item subsequente apresenta a discussão sobre os modelos de financiamento do ensino superior.

2.3 Financiamento do ensino superior

De acordo com Schofer e Meyer (2005), o acesso ao ensino superior cresceu drasticamente desde a segunda guerra mundial. O número de alunos que em 1900 era de 500 mil passou para 100 milhões no ano 2000. Diante disso, o financiamento do ensino superior tem sido amplamente discutido em vários países, tendo em vista a importância dessa modalidade de ensino para o desenvolvimento de uma nação. Refletir sobre as formas de financiamento é essencial para compreender os métodos existentes para a sustentação do ensino superior, que cresceu de forma acentuada no século XX.

Os modelos de financiamento levam em consideração as características políticas de determinado governo. Alguns países concentram a organização do ensino superior no governo central, onde as universidades são apoiadas por intermédio de um ministério ou secretaria.

Há países que tal organização ocorre de forma descentralizada, com governos subnacionais responsáveis pelas universidades. Também existem modelos mistos, com grupos de universidades financiadas pelo governo central e outras pelos governos subnacionais.

O último caso concentra exemplos em diversos países organizados politicamente como repúblicas federativas, como Nigéria (EKUNDAYO e ADEDOKUN, 2009), Rússia (SCHWARTZMAN, 2015) e Brasil (SGUISSARDI, 2005). Velloso (2000) esclarece sobre a existência de quatro modelos de financiamento do ensino superior:

As formas de destinação de recursos públicos ao ensino superior podem ser agrupadas em duas categorias: financiamento básico (*core funding*) e suplementar. Interessa a primeira categoria que pode ser, grosso modo, conceitualmente subdividida em quatro modelos: incremental ou inercial, fórmulas, contratos de gestão e subsídios a alunos [...]. O primeiro modelo de

financiamento do ensino superior, denominado incremental ou inercial, envolve práticas de alocação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição, geralmente mediante negociações entre universidades e governo, sendo as decisões baseadas em critérios ad hoc que variam segundo o cenário econômico e político. O segundo modelo é o do financiamento por contratos. Neste, orientado pelos objetivos de determinada política pública, definem-se os recursos mediante contratos de gestão firmados entre instituições e governo (por vezes também com o setor privado), tendo em vista o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas por ele estabelecidas. O terceiro modelo é o do financiamento público por fórmulas, que podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre a matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento. O quarto modelo seria o do aporte de subsídios a estudantes. Na verdade, no cenário da América Latina, tal modelo situa-se na categoria de aportes complementares de recursos por parte do Estado, dado que o ensino público na região é financiado por verbas públicas, com raras exceções. Nesse modelo, as anuidades a serem pagas pelos estudantes podem ser objeto de empréstimos subsidiados por parte do Estado, sendo a dívida resgatada em alguns anos após a graduação (VELLOSO, 2000, p. 48-49, grifo nosso).

No Brasil, o desenvolvimento e crescimento do ensino superior proporcionou a organização das universidades em grupos distintos. Inicialmente foram criadas instituições locais, como as faculdades de direito de Recife e de São Paulo. Com a centralização do poder, ocorrida a partir de 1930, foram criadas universidades mantidas pelo governo central.

Esse sistema misto de universidades públicas coexiste desde então, com universidades apoiadas pelos governos subnacionais (estados e municípios) e a rede federal de ensino superior. Há de se ressaltar que em diversas ocasiões essa lógica de financiamento público foi insuficiente para atender totalmente a demanda por acesso ao ensino superior, abrindo espaço para o crescimento de instituições privadas.

Das quatro opções de financiamento explicitadas por Velloso (2000) e dada a forma organizacional e o tamanho da rede federal de ensino superior (69 universidades), o modelo de fórmulas atualmente é aplicado para a manutenção das instituições. Com recursos pré-determinados pelo governo federal, o montante destinado às universidades é dividido mediante a aplicação da Matriz de Outras despesas Correntes e de Capital (Matriz OCC). Os valores a serem executados com pessoal, custeio e investimento são determinados pelo governo federal e as universidades federais não possuem autonomia para aplicação diversa da determinada.

O debate a respeito dos modelos e fontes de financiamento universitário tem propiciado uma profunda reflexão sobre a autonomia universitária e seu reflexo no desempenho acadêmico das instituições. Em levantamento sobre o financiamento das universidades federais brasileiras, Amaral (2008) esclarece que, em 1998, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) concluiu que “o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados”:

O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais. (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29)

O papel do estado no apoio ao ensino superior é essencial para ações que busquem combater o desequilíbrio social, com o desenvolvimento educacional. A visão da UNESCO não afasta, contudo, o apoio de recursos privados, conforme destacado. Nesse sentido, surge gradualmente um movimento que indica a existência de espaço para a ação conjunta entre estado e recursos privados, para o aperfeiçoamento de ações que fortaleçam o papel das universidades.

Clark (2001) ressalta que há um crescente desequilíbrio entre as demandas efetuadas sobre as universidades e sua capacidade de responder, tendo em vista a natureza tradicional dessas instituições, principalmente no caso das universidades mantidas majoritariamente por recursos governamentais. Longe de afastar o apoio estatal, o autor destaca que as universidades precisam encontrar formas de diversificar as fontes de financiamento, para em um primeiro momento superar crises e gargalos orçamentários, e a partir de então impulsionar o constante desenvolvimento institucional mediante investimentos em pesquisa e inovação. Essa visão é confirmada pelos estudos comparativos entre o desempenho de universidades europeias e norte-americanas citados no item 2.2:

Mas nosso principal resultado não é simplesmente que mais dinheiro ou mais autonomia seja boa para o desempenho da pesquisa. É que mais dinheiro tem muito mais impacto quando combinado com a autonomia orçamentária. Para ser mais preciso, descobrimos que ter autonomia orçamentária duplica o efeito do dinheiro adicional no desempenho da pesquisa universitária. Assim, aumentar o orçamento por aluno ajuda o desempenho da pesquisa e a autonomia orçamentária dobra esse efeito benéfico (AGHION *et al.*, 2007, p. 111, tradução nossa).

Chiang (2004), entretanto, destaca que as universidades devem de certa forma adotar uma postura cautelosa ao buscar o financiamento diversificado, para não entrarem em outro domínio que não seja o próprio, numa espécie de paradoxo, o que não contribuiria para a plena autonomia financeira. Ao avaliar os efeitos positivos da diversificação de fontes das universidades da Europa, Estermann (2015, p. 29, tradução nossa), relata que “Finalmente, mitigando os riscos associados a uma dependência excessiva de qualquer financiador em particular, uma estrutura de renda diversificada pode, por sua vez, contribuir para o aprimoramento da autonomia institucional.”. Clark (2001) por sua vez, acredita que a diversificação de fontes de financiamento universitário pode ser estabelecida, além do aporte governamental (tido como principal fonte) por três fontes de renda, conforme abaixo:

I - Outras fontes governamentais: referem-se às transferências oriundas de outros ministérios e entes federativos que tenham interesse no desenvolvimento de pesquisas relacionadas às suas atividades, tais como agricultura, tecnologia, saneamento ambiental e desenvolvimento econômico;

II - Fontes organizadas privadas: empresas industriais em busca do desenvolvimento de soluções - essa é também a visão de Beerkens (2002) - associações profissionais e civis que promovem a educação continuada para seus membros e fundações filantrópicas que oferecem fundos específicos;

III - Renda gerada pela própria universidade: entendidas como rendas de doações e investimentos, serviços prestados e propriedade intelectual patenteada.

Ao compararem-se as fontes supracitadas ao caso das universidades federais, nota-se que as limitações impostas pelo modelo orçamentário do governo federal impedem que as instituições tenham maior autonomia na captação de recursos junto às fontes organizadas privadas e na arrecadação de renda gerada pela própria universidade. Esse cenário será apresentado de forma mais contundente na próxima subseção.

O modelo de financiamento das universidades federais brasileiras

A principal fonte de financiamento das universidades federais é o tesouro nacional, com recursos calculados e disponibilizados unilateralmente pelo poder executivo federal, cuja elaboração e execução orçamentária obedecem a diversos regramentos pré-estabelecidos.

Tal lógica de planejamento e execução de despesas insere as universidades federais em uma conjuntura que, do ponto de vista orçamentário, às equipara aos demais órgãos e repartições federais. Entretanto, a complexidade e velocidade das demandas universitárias não podem ser colocadas no mesmo nível das simples

repartições, que em sua maioria executam despesas com mobiliário, material de expediente e locação de mão-de-obra.

Basicamente o orçamento das universidades federais é constituído por três grandes rubricas: pessoal civil (pagamento de ativos e inativos), custeio (material de consumo e outros serviços) e investimento (obras, material permanente e equipamentos).

A gestão da folha de pagamento é realizada diretamente pelo governo federal, o que gera dois efeitos: de um lado as universidades estão isentas da preocupação com o pagamento de funcionários concursados (docentes e técnico-administrativos), do outro não há qualquer possibilidade de aproveitamento desses recursos em outras rubricas ou mesmo a gestão salarial dos funcionários. Resumidamente, há o seguinte cenário:

- **Recursos de pessoal:** universidades não fazem qualquer gestão, apenas operacionalizam o processo mensal de pagamentos;
- **Recursos de custeio e investimento:** universidades podem geri-los dentro dos parâmetros de execução orçamentária do governo federal.

Essa ausência de autonomia na gestão financeira da totalidade dos recursos destinados às universidades demonstra uma das limitações enfrentadas por essas instituições. O governo federal, desde 1991, tem buscado estruturar um modelo sistematizado para a distribuição dos recursos às universidades federais (MEC, 2006). A distribuição dos recursos de custeio e investimento para as universidades federais é calculada através da Matriz OCC, amparada teoricamente pelo modelo de fórmulas apresentado por Velloso (2000).

Figura 1 – Lógica inicial da Matriz OCC



Fonte: MEC, 2006, p.8, adaptado pelo autor.

Conforme demonstrado na figura 1, basicamente tal matriz foi idealizada para calcular a distribuição do orçamento de custeio e capital para cada universidade com base em sua participação no conjunto das universidades federais, por intermédio de uma base de dados que reflete em números a realidade das universidades (censo das universidades).

Atualmente a lógica de cálculo do orçamento básico (despesas de custeio) continua a considerar a participação de determinada universidade no conjunto das demais universidades. Na prática o MEC recebe do Ministério da Economia (ME) um determinado montante, estabelecido unilateralmente pelo poder executivo federal, e distribui às universidades através da Matriz OCC.

Tal distribuição é calculada mediante participação das universidades no total de alunos equivalentes de todas as universidades, indicador que leva em consideração variáveis ligadas às atividades educacionais nos níveis de graduação, mestrado, doutorado e residência médica, além de outras variáveis como a relação entre o número de alunos por docentes, matriculados por concluintes, cursos novos e consolidados (ANDIFES, 2015).

Nota-se que a Matriz OCC, ao criar critérios matemáticos para a distribuição orçamentária de recursos de custeio, coloca as universidades federais em uma situação de competição, pois a lógica de participação no número total de alunos equivalentes na prática distribui percentualmente entre as universidades um montante que está fora de seus domínios e que pode variar consideravelmente de acordo com as diretrizes governamentais e cenário econômico do país.

Desta forma, a matriz irá distribuir percentualmente os recursos independentemente dos valores disponibilizados pelo MEC. Em um contexto positivo, há a possibilidade de um cenário de fartura de recursos, mas em uma situação adversa há a certeza do enfrentamento de dificuldades orçamentárias.

Há de se ressaltar que atualmente a matriz é utilizada para a distribuição de recursos de custeio de gestão autônoma das universidades. Tais recursos estão ligados às despesas de manutenção e funcionamento das instituições, tais como fornecimento de água e energia elétrica, manutenção predial e serviços terceirizados.

Nos últimos anos, com o declínio dos valores destinados às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o MEC passou a adotar um sistema que distribui recursos além da matriz OCC, dado que os montantes não atendem plenamente às demandas apresentadas pelo conjunto de instituições. Todavia, não há clareza dos critérios utilizados pelo ministério.

A dinâmica consiste em suplementar recursos às universidades após a distribuição da matriz, numa espécie de reforço do custeio. Os valores são pactuados durante a tramitação do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), individualmente por cada universidade junto ao MEC, sem critérios pré-estabelecidos e transparentes. É o chamado “balcão” de negociações.

Além dessas questões, existem também os recursos com destinação pré-estabelecida, que objetivam viabilizar programas e projetos criados pelo governo federal. O Pnaes constitui-se como exemplo mais notório de programa que disponibiliza recursos para as Ifes para ações ligadas ao acesso e permanência dos estudantes nas universidades federais.

Esse tipo de recurso destina-se exclusivamente para as ações do referido programa, não tendo as universidades autonomia para execução diversa. Groppo

(2011, p. 46-47) destaca que “Ao mesmo tempo, se o Estado tem se tornado menos presente como financiador, entretanto, ele tem se tornado mais presente na vigilância e na intromissão em relação à aplicação e gestão deste parco financiamento”.

Diferentemente dos recursos de custeio, há certa nebulosidade em relação à lógica de distribuição dos recursos de capital, dada a singularidade de cada universidade. Fatores ligados à infraestrutura, expansão, obras e reformas em teoria são levados em consideração na distribuição dos recursos de investimento.

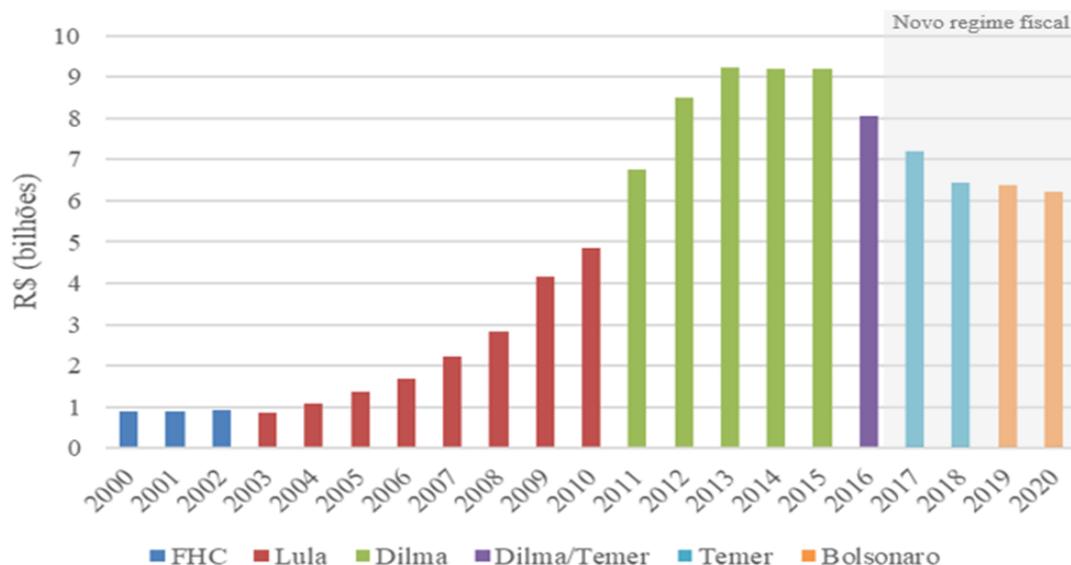
Na atualidade, também não existem métricas pré-estabelecidas para a alocação orçamentária e o modelo do “balcão” de negociações tem distribuído montantes de investimento bem inferiores aos do início do Reuni. Nesse sentido não há a garantia da destinação de recursos para a manutenção efetiva das universidades. No caso brasileiro, nota-se que a lógica de financiamento das universidades federais passa pelo crivo de uma agenda governamental.

Mas há sobretudo um esgotamento econômico, configurado numa crescente disfuncionalidade do sistema universitário público. Entenderemos isto mediante um raciocínio simples: não havendo mais um projeto estatal de desenvolvimento, a universidade pensada para ser um dos seus instrumentos perde sua função. Esta disfuncionalidade econômica traduz-se numa crise de muitas facetas. Em primeiro lugar, a crise financeira. Há uma certa lógica no arrocho orçamentário das universidades federais: um governo que se comporta como intermediário dos interesses dos grandes conglomerados financeiros nacionais junto ao sistema produtivo nacional certamente não vê muita razão em investir num sistema universitário cuja lógica de funcionamento é, bem ou mal, voltada ao fortalecimento desse sistema produtivo (OLIVEIRA, 1999, p. 56-57).

Assim, caso um governo não invista na rede federal de ensino superior, haverá um cenário de adversidades para as universidades federais. Os acontecimentos históricos demonstram duas situações extremas, se o início do século XXI foi marcado pelo forte investimento e expansão da rede federal de ensino superior, a realidade do final do século XX foi inversa, com o sucateamento das instituições (CORBUCCI, 2004).

Nesse contexto as universidades federais buscam na diversificação de fontes uma alternativa para contornar os impactos da dependência governamental de recursos. Essas opções incluem a prestação de serviços diversos, a busca por aportes de outras agências governamentais para o desenvolvimento de pesquisa e inovação e o planejamento e realização de concursos públicos. O exemplo de maior destaque é a Universidade de Brasília (UnB), que de longe é a universidade federal que historicamente arrecada mais recursos próprios (VELLOSO e MARQUES, 2005). De fato, não é o objetivo do presente trabalho questionar o caráter público das universidades, que conquistou avanços significativos com a democratização de acesso promovida pela recente expansão, com o estabelecimento de uma ampla rede nas últimas décadas, saltando de 45 universidades em 2003 para 63 em 2014, e 69 em 2019. Uma das ideias consiste em demonstrar que as universidades possuem uma variável externa (dependência do tesouro nacional) que gera muito impacto na autonomia e desenvolvimento dessas instituições.

A emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), ao estabelecer o novo regime fiscal, instituiu condições mais restritivas às universidades federais, com a diminuição dos valores nominais a patamares menores do que em 2011:

Gráfico 3 – Recursos destinados às Universidades federais – Dotação final³

Fonte: ME, 2021, elaborado pelo autor a partir do Painel do Orçamento Federal.

Conforme demonstrado no gráfico 3, a promulgação do novo regime fiscal, em vigor desde 2017, impactou significativamente o montante orçamentário destinado às universidades federais, o que reforça o argumento de que o atual modelo de financiamento é incapaz de assegurar os recursos orçamentários necessários ao pleno desenvolvimento das instituições frente às incertezas econômicas e políticas do país.

Ressalta-se que a ampliação da rede no período de 2004 a 2014 foi acompanhada dos recursos necessários para a plenitude das atividades inerentes às universidades, entretanto, esse cenário passou a mudar em 2016.

A realidade imposta a partir de 2016 também produziu efeitos negativos no tocante à possibilidade de arrecadação de recursos próprios, com a gradual diminuição do espaço orçamentário destinado a essa alternativa, conforme demonstrado no gráfico 4:

³ Valores nominais. Função: 12 (Educação); Subfunção: 364 (Ensino Superior); RP: 2 (Primária discricionária).

Gráfico 4 – Dotação final das universidades federais – arrecadação própria⁴

Fonte: ME, 2021, elaborado pelo autor a partir do Painel do Orçamento Federal.

Em contrapartida, os recursos destinados à assistência estudantil foram preservados e continuam em patamares semelhantes desde 2015, conforme gráfico 5:

Gráfico 5 – Dotação final destinada às universidades federais - Pnaes⁵

Fonte: ME, 2021, elaborado pelo autor a partir do Painel do Orçamento Federal.

Na prática, com a diminuição do total do montante destinado às universidades federais, as demais ações orçamentárias relacionadas ao funcionamento, manutenção, fomento acadêmico (bolsas e auxílios), aquisição de equipamentos e

⁴ Valores nominais. Função: 12 (Educação); Subfunção: 364 (Ensino Superior); RP: 2 (Primária discricionária); Fonte: 250, 263, 280, 650, 663 e 680.

⁵ Valores nominais. Função: 12 (Educação); Subfunção: 364 (Ensino Superior); RP: 2 (Primária discricionária); Ação: 4002 (Assistência ao estudante de ensino superior).

consolidação de obras tiveram seus valores reduzidos em prol da manutenção do Pnaes. Dessa forma, constata-se que a gestão financeira das universidades federais atualmente depende de uma agenda governamental, além de estarem com a capacidade de geração própria de renda dificultada, com a impossibilidade de avanços alternativos no aspecto financeiro e conseqüente enfraquecimento da autonomia universitária, com possíveis reflexos no desempenho acadêmico.

2.4 Constructos de análise

Tendo em vista o objetivo do trabalho, a apresentação do referencial teórico, bem como a metodologia a ser utilizada, chega-se aos principais fatores que integram o constructo de análise a ser observado. De forma sucinta, o quadro 3 apresenta a associação entre os constructos da pesquisa e os autores que subsidiaram o levantamento teórico:

Quadro 3 – Constructos e autores do referencial teórico

Constructos	Fatores	Autores
Autonomia	Tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos	BOONE <i>et al.</i> (1991); CHIANG (2004); DURHAM (2006); EKUNDAYO e ADEDOKUN (2009); ESTERMANN (2015); MURO (2005).
	Criação e encerramento de cursos	ALBORNOZ (1991); CHIANG (2004); DURHAM (2006); EKUNDAYO e ADEDOKUN (2009); ESTERMANN (2015); MURO (2005); NOKKALA e BACEVIC (2014).
	Admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente	AGHION <i>et al.</i> (2007); DURHAM (2006); NOKKALA e BACEVIC (2014); VARGHESE e MARTIN (2013).

Constructos	Fatores	Autores
Financiamento	Percepção da dependência governamental	CLARK (2001); CORBUCCI (2004); OLIVEIRA (1999); SGUISSARDI (2005); VELLOSO (2000); VELLOSO e MARQUES (2005).
	Diversificação de fontes de financiamento	AGHION <i>et al.</i> (2007); CHIANG (2004); CLARK (2001).
	Desempenho correlacionado ao financiamento	AGHION <i>et al.</i> (2007); ESTERMANN (2015); RANIERI (2018).

Fonte: elaborado pelo autor, com base no referencial teórico apresentado.

Com tais constructos foi realizada a análise de conteúdo, constante no capítulo 4, com a consequente verificação das proposições elencadas nos procedimentos metodológicos do trabalho, item 3.2.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo tem por finalidade apresentar os aspectos metodológicos utilizados para atingir o objetivo geral deste trabalho – identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais – por meio dos seguintes elementos constitutivos: Definições da pesquisa (3.1), Proposições (3.2), Unidades de análise (3.3), Fonte e coleta de dados (3.4), Análise de conteúdo (3.5) e Tratamento de dados (3.6).

3.1 Definições da pesquisa

De acordo com Masiero, Alves e Oliveira (2013, p.10) “A ausência de explicitação da abordagem metodológica indica falta ou baixa reflexão por parte dos pesquisadores no pensamento e construção do conhecimento científico.”

“Em estudos qualitativos, o desenho de pesquisa mostra o plano, por meio de uma discussão do nosso modelo e dos nossos dados, como é pretendido usar as evidências para fazer inferências” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p.118).

Tendo em vista uma das lacunas que justifica o trabalho – existência de poucos estudos voltados à análise qualitativa do financiamento e autonomia das universidades federais – o tipo de pesquisa foi definido como exploratório, descrito por Sampieri *et al.* (2006, p. 99) como “examinar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado, dos quais se tem muitas dúvidas ou não foi abordado antes.”

Com o objetivo de identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais e mediante a técnica de análise de conteúdo utilizada, o enfoque do trabalho é qualitativo (MASIERO; ALVES; OLIVEIRA, 2013). Quanto às etapas procedimentais realizadas, Yin (2010) destaca que o estudo de caso é um dos principais métodos de procedimento utilizado nas ciências sociais.

Em relação à parte prática de coleta de dados para a obtenção dos propósitos de determinado estudo, Lakatos e Marconi (2003, p. 221-223) evidenciam que tal

etapa pode ser dividida em dois grupos: documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica) e documentação direta, sendo a análise de conteúdo utilizada como técnica de observação direta extensiva. Assim, resumidamente, este estudo exploratório foi classificado quanto ao enfoque como qualitativo, com a utilização do método de estudo de caso e da técnica de análise de conteúdo.

3.2 Proposições

Para Martins e Theóphilo (2009, p.65) as proposições “podem ser entendidas como uma teoria preliminar, criada pelo autor, que buscará, ao longo do trabalho, defender e demonstrar”.

Dessa forma, para orientar este trabalho foi escolhida a pergunta problema: *qual o grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais?*

Além da pergunta problema, foram elaboradas seis proposições que buscam analisar a interdependência entre financiamento e autonomia:

Proposição 1: *“as universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo”.*

Proposição 2: *“as universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares”.*

Proposição 3: *“as universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente”.*

Proposição 4: *“há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal”.*

Proposição 5: *“as universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento”.*

Proposição 6: *“as universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro”.*

3.3 Unidades de análise

Existem 69 universidades federais em funcionamento no país, para a presente pesquisa e constituição do estudo de caso foram criados dois grupos com dez universidades, selecionadas pelos critérios elencados no quadro 4:

Quadro 4 – Critérios das unidades de análise

1° Grupo Corpo docente consolidado ou em consolidação	2° Grupo Corpo docente não consolidado
Maior percentual de docentes com titulação de doutor	Menor percentual de docentes com titulação de doutor
PDI vigente	
Duas universidades por região geográfica	

Fonte: elaborado pelo autor.

Ressalta-se que o número de instituições (vinte) foi determinado por conveniência. Quanto aos critérios adotados para a criação dos grupos, têm-se as seguintes justificativas:

I - Percentual de docentes com titulação de doutor: buscou-se identificar o nível de consolidação do corpo docente. Quanto maior o percentual de titulação dos docentes de uma universidade, maior o grau de consolidação do respectivo corpo docente;

II - Duas universidades por região geográfica: buscou-se mapear de forma ampla e abrangente as unidades analisadas, com representatividade das cinco regiões geográficas do país;

III - PDI vigente: o PDI das universidades é a fonte dos dados que serão analisados. Tal critério foi inserido, pois duas universidades criadas em 2013 (UFSB e

UFOB) que se encaixariam nos critérios supracitados ainda estão em fase de elaboração do PDI, sem um documento formal vigente⁶.

As informações sobre o corpo docente das universidades federais foram extraídas da Sinopse da educação superior de 2017, publicação que faz referência a instituições, recursos humanos, cursos de graduação presenciais e a distância, processos seletivos, matrículas e concluintes, com base nos resultados do Censo da Educação Superior (INEP, 2018).

Assim, os grupos foram compostos com as instituições apresentadas no quadro 5:

Quadro 5 – Unidades de análise

1° Grupo			2° Grupo		
SIGLA	REGIÃO	% DOUTORES	SIGLA	REGIÃO	% DOUTORES
UFABC	Sudeste	100,00 %	UNIFAP	Norte	34,14%
UNIFESP	Sudeste	97,06%	UFAC	Norte	41,81%
UNILAB	Nordeste	96,08%	UFCA	Nordeste	49,68%
UFRGS	Sul	90,94%	UNIVASF	Nordeste	51,40%
UFCSPA	Sul	88,77%	UFFS	Sul	58,28%
UNB	Centro-oeste	84,16%	UFMT	Centro-oeste	58,84%
UFC	Nordeste	81,51%	UFMS	Centro-Oeste	59,96%
UFG	Centro-oeste	69,13%	UTFPR	Sul	62,04%
UFPA	Norte	67,35%	UFVJM	Sudeste	63,02%
UFRA	Norte	61,96%	UFOP	Sudeste	67,63%

Fonte: elaborado pelo autor, com base na Sinopse da educação superior 2017, INEP, 2018.

⁶ A análise de conteúdo dos PDI foi realizada em 2019.

3.4 Fonte e coleta de dados

A fonte dos dados a serem analisados é o PDI das unidades de análise. Tal documento é público e pode ser acessado no site das universidades federais. Instrumento norteador previsto no decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, o PDI deve conter elementos que reflitam a missão, objetivos e metas da instituição (BRASIL, 2006).

Dessa maneira, tendo em vista o teor de tal instrumento, realizar uma análise de conteúdo com essa fonte de dados indica uma via segura para a consecução dos objetivos deste trabalho.

Consequentemente, a etapa de coleta de dados consiste em importar integralmente o conteúdo do PDI de cada unidade de análise (exemplo de documentação indireta) para o *software* NVivo, versão 12.4, de propriedade da QSR *International*.

3.5 Análise de conteúdo

A instrução metodológica estipulada por Miles e Huberman (1994) indica que a análise de conteúdo dos dados coletados deve ser promovida mediante a codificação dos constructos identificados no referencial teórico. Lakatos e Marconi (2003, p. 223) ressaltam também que a análise de conteúdo “permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação”.

Dessa forma, o quadro 6 apresenta o esquema de codificação utilizado neste estudo:

Quadro 6 – Codificação dos constructos e fatores

Constructos e fatores

<p>AUT: Autonomia universitária</p> <p>AUT-DECI: Tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos</p> <p>AUT-CURS: Criação e encerramento de cursos</p> <p>AUT-ATDC: Admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente</p>
<p>FIN: Financiamento</p> <p>FIN-DEPG: Percepção da dependência governamental</p> <p>FIN-FONT: Diversificação de fontes de financiamento</p> <p>FIN-PERF: Desempenho correlacionado ao financiamento</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, a análise qualitativa dos dados, subsidiada pela codificação acima apresentada, foi realizada com o auxílio do *software* NVivo, que permitiu, por meio da leitura dos PDI, selecionar e classificar o material de acordo com os constructos e fatores da pesquisa.

3.6 Tratamento de dados

Com a codificação apresentada no quadro 6, cada constructo/fator foi adicionado ao *software* NVivo por intermédio do recurso “nós”. Os dados analisados foram categorizados conforme os constructos/fatores levantados e cada referência enquadrada na descrição do quadro 7 foi relacionada ao(s) seu(s) constructo(s)/fator(es) correspondente(s). O quadro 7 detalha os resultados esperados para cada constructo/fator:

Quadro 7 – Resultados esperados da análise de conteúdo por constructo/fator

Constructos	Fatores	Resultados esperados
AUT	AUT-DECI	Descreve decisões baseadas em elementos internos e externos da universidade. Interação e ações com órgãos governamentais, empresas e comunidade acadêmica.

Constructos	Fatores	Resultados esperados
	AUT-CURS	Descreve a dinâmica pedagógica da universidade. Planos para a abertura, expansão e revisão de cursos de graduação e pós-graduação.
	AUT-ATDC	Descreve a política de gestão da carreira docente. Perfil do corpo docente, critérios de admissão e promoção. Metas para expansão e consolidação do corpo docente.
FIN	FIN-DEPG	Descreve ações que identifiquem a dependência da universidade em relação aos recursos governamentais. Planejamento baseado na dependência governamental.
	FIN-FONT	Descreve projetos que visem à diversificação das fontes de financiamento. Planos e parcerias com entes externos que objetivem a captação de recursos além do orçamento federal.
	FIN-PERF	Descreve ações que correlacionem o desempenho da universidade com a disponibilidade de recursos financeiros.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo em vista o número de unidades analisadas, bem como o quantitativo elevado de referências categorizadas e elencadas, a análise dos resultados foi constituída mediante três instrumentos:

- I - Apresentação de dados quantitativos dos constructos/fatores, com a exposição dos dados por grupo analisado, a fim de demonstrar o número de referências elencadas nos PDI de cada unidade de análise;
- II - Agrupamento visual das principais expressões encontradas na análise de conteúdo, por intermédio do recurso “nuvem de palavras”, com o intuito de apresentar a relevância dos termos mais utilizados pelas unidades de análise;
- III - Elaboração e apresentação de gráficos de bolhas, por grupo e em conjunto, a fim de analisar o volume (quantidade) de referências por

unidade de análise, de forma a identificar a intensidade de contribuições para a discussão dos temas abordados na pesquisa, evidenciando quais unidades abordam de forma mais acentuada o assunto, bem como demonstrar quais instituições contribuem de forma reduzida, ou até mesmo não discutem o tema.

A nuvem de palavras pode ser definida como uma espécie de gráfico digital que mostra o grau de frequência das palavras em determinado texto, com a indicação visual da relevância das expressões no contexto abordado.

O gráfico de bolhas consiste em uma variação de um gráfico de dispersão, com a apresentação de dados de 3 variáveis. Todos os gráficos de bolhas apresentados no capítulo 4 foram constituídos da seguinte forma: o eixo horizontal (x) refere-se ao número absoluto de referências elencadas pelas unidades de análise, o eixo vertical (y) reporta ao percentual de docentes doutores, e o tamanho das bolhas (z) é determinado pelo percentual de referências elencadas em relação à média das unidades constantes no gráfico.

Com tal tratamento foi possível organizar a análise de conteúdo, com a geração de informações que subsidiaram a obtenção dos objetivos específicos do estudo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise dos resultados gerados por intermédio da etapa de análise de conteúdo, guiada pelos constructos baseados no referencial teórico, com o objetivo de verificar as proposições levantadas. Os procedimentos efetuados estão organizados em quatro elementos constitutivos: Informações introdutórias (4.1), Autonomia (4.2), Financiamento (4.3) e Proposições e análise conjunta (4.4).

4.1 Informações introdutórias

A análise de conteúdo foi elaborada no software NVivo conforme descrições constantes nos procedimentos metodológicos, itens 3.5 e 3.6. A tabela 4 apresenta um panorama quantitativo dos resultados obtidos:

Tabela 4 – Dados quantitativos das referências elencadas por constructo

Grupo	Unidade	AUT	AUT-D ECI	AUT- CURS	AUT-A TDC	FIN	FIN-DE PG	FIN-F ONT	FIN-P ERF		
1º Grupo	UFABC		25	24	16		10	13	7		
	UNIFESP		34	17	4		21	11	0		
	UNILAB		26	15	1		2	8	0		
	UFRGS		22	10	5		3	5	0		
	UFCSPA	422	7	6	5	146	2	3	0		
	UNB		8	15	20		8	6	1		
	UFC		2	7	4		0	2	0		
	UFG		10	12	6		6	6	1		
	UFPA		21	27	21		6	9	2		
	UFRA		25	16	11		10	4	0		
Subtotal				180	149		93		68	67	11
Média do grupo				18	14,9		9,3		6,8	6,7	1,1
2º Grupo	UNIFAP			4	4		8		5	1	0
	UFAC		526	19	23		24		3	13	0

Grupo	Unidade	AUT	AUT-D ECI	AUT- CURS	AUT-A TDC	FIN	FIN-DE PG	FIN-F ONT	FIN-P ERF
	UFCA		19	15	11		12	12	0
	UNIVASF		11	11	8		4	0	0
	UFFS		19	22	17	147	12	5	0
	UFMT		20	13	8		1	2	0
	UFMS		16	36	31		14	8	0
	UTFPR		30	28	19		6	5	0
	UFVJM		12	20	12		7	18	0
	UFOP		12	31	23		9	10	0
	Subtotal		162	203	161		73	74	0
	Média do grupo		16,2	20,3	16,1		7,3	7,4	0
	Total	948	342	352	254	293	141	141	11
	Média geral		17,1	17,6	12,7		7,05	7,05	0,55

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao todo foram elencadas 1241 referências, 948 no constructo autonomia universitária (76,39%) e 293 no constructo financiamento (23,61%). Apesar das médias, a tabela 4 mostra que os valores entre cada componente foram muito distintos e não existe uma regularidade.

Nota-se assim que as unidades de análise tratam nos PDI de ações mais voltadas à autonomia universitária (constructo AUT), com poucas referências à questão do financiamento (constructo FIN).

Enquanto há 352 referências sobre a criação e encerramento de cursos (AUT-CURS) e 342 sobre a tomada de decisão alicerçada em fatores internos e externos (AUT-DECI), há pouquíssimas menções (somente 11) sobre a ligação entre desempenho e financiamento (FIN-PERF), com nenhuma contribuição do segundo grupo. Os dois constructos estão detalhados nas próximas seções.

4.2 Autonomia

O constructo autonomia (AUT) abrange três fatores: tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos (AUT-DECI), criação e encerramento de cursos (AUT-CURS) e admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente (AUT-ATDC).

A tabela 5 detalha as referências elencadas por grupo de análise:

Tabela 5 – Autonomia - fontes e referências elencadas por grupo de análise

Grupo	AUT-DECI	AUT-CURS	AUT-ATDC	Total	%
1º Grupo	180	149	93	422	44,51%
2º Grupo	162	203	161	526	55,49%
TOTAL	342	352	254	948	100%
%	36,07%	37,13%	26,80%		

Fonte: elaborado pelo autor.

Pelos dados apresentados é possível destacar algumas informações:

- Há ligeira diferença entre os dois grupos no tocante ao número de referências elencadas;
- Os fatores AUT-DECI e AUT-CURS possuem números bem aproximados;
- O fator AUT-ATDC possui a maior diferença no número de referências elencadas entre os dois grupos, com 93 (36,61%) para o primeiro grupo e 161 (63,39%) para o segundo.

Com tais informações, inicialmente pode-se concluir que as unidades de análise majoritariamente preocupam-se com questões relacionadas às ações de cunho acadêmico e à tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos, com interação e ações com órgãos governamentais, empresas e a comunidade acadêmica. Quanto à dinâmica de pessoal e carreira docente, o segundo grupo discute o tema de forma mais intensa.

A figura 2 resume os principais termos utilizados pelas unidades de análise:

Figura 2 – Constructo autonomia (AUT)



Fonte: elaborado pelo autor.

Pelas expressões reunidas na nuvem de palavras da figura 2 nota-se que os termos em destaque estão ligados às ações acadêmicas, tomada de decisão e carreira docente. Podem ser destacadas as palavras “cursos”, “graduação”, “universidade”, “docentes” e “desenvolvimento”.

As próximas subseções destacam as principais referências elencadas por fator, de forma a demonstrar a conexão entre o conteúdo analisado e o referencial teórico já apresentado. Todas as referências estão em consonância com os resultados esperados descritos no quadro 7.

4.1.1 Tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos

O fator codificado como AUT-DECI leva em consideração ações da universidade que a situem como uma instituição não isolada, em constante interação com componentes e atores internos e externos, para uma tomada de decisão mais eficiente. A figura 3 reúne as principais expressões apresentadas pelos dois grupos analisados:

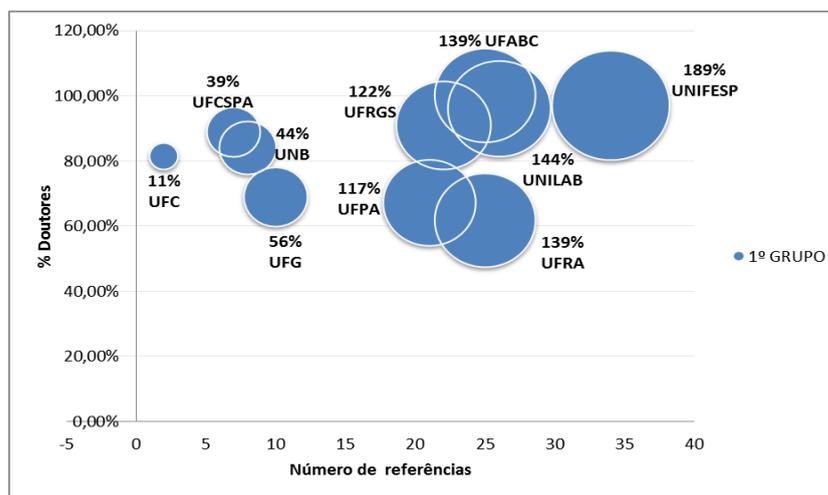
Em consonância com a visão de Chiang (2004), as unidades de análise compreendem a importância de estabelecer relações com outras instituições utilizando critérios próprios, de acordo com princípios e finalidades da própria universidade.

No tocante à tomada de decisão e organização interna, as ações propostas pelas universidades corroboram o descrito por Ekundayo e Adedokun (2009), com medidas de gestão, governança e relações interinstitucionais.

Quanto ao segundo grupo, as contribuições encontradas versam de forma semelhante às do primeiro. Tais referências e ações pautadas em princípios democráticos de gestão e participação reforçam os preceitos estabelecidos por Boone *et al.*(1991).

A média de referências elencadas pelas unidades do primeiro grupo foi 18. O gráfico 3 demonstra que as três universidades com maior percentual de docentes doutores (UFABC, UNIFESP e UNILAB) contribuíram de forma mais intensa com o assunto, destaque para a UNIFESP, com 34 referências, 189% em relação à média do grupo.

Gráfico 3 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média do 1º grupo (%)



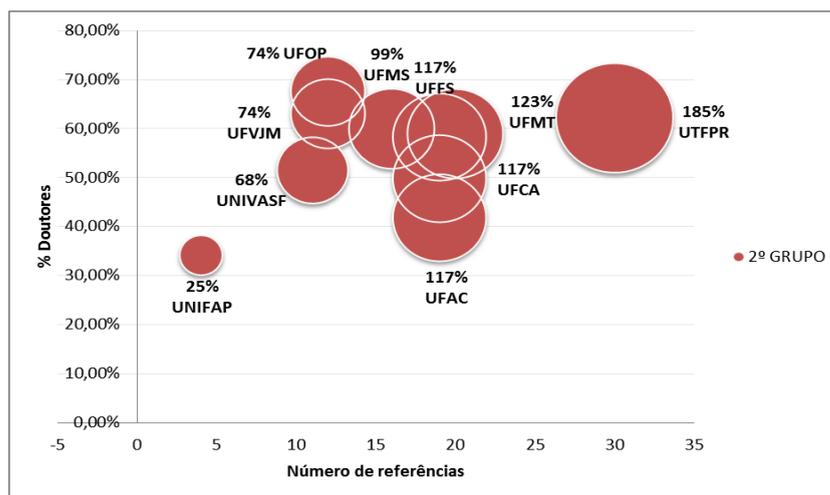
Fonte: elaborado pelo autor.

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 16,2. O gráfico 4 demonstra que a universidade com menor percentual de docentes doutores

(UNIFAP) contribuiu de forma menos acentuada com o assunto (25% em relação à média do grupo).

Também é possível destacar que quatro universidades abordaram o tema com intensidade semelhante (UFAC - 117%, UFCA - 117%, UFFS - 117% e UFMT - 123%).

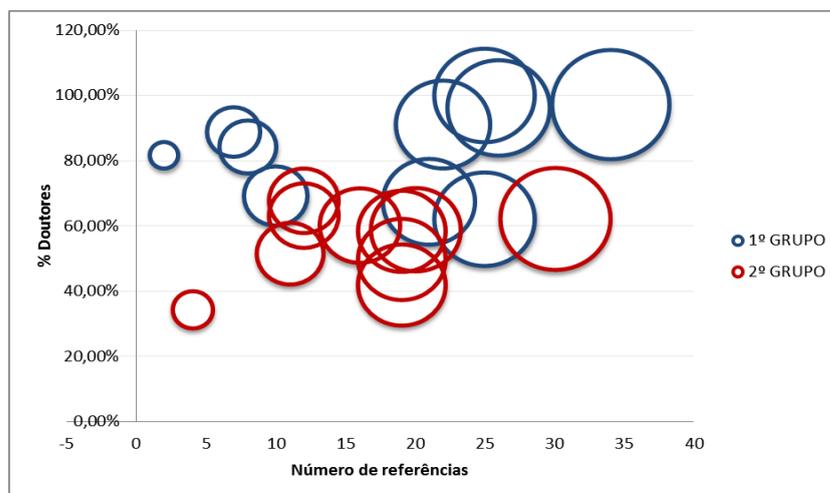
Gráfico 4 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 5 apresenta análise conjunta, relacionada à média geral de contribuições:

Gráfico 5 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, demonstra-se que no contexto da tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos, as unidades de análise do primeiro grupo, com destaque para as de maior percentual de docentes doutores, contribuíram de forma mais acentuada para a discussão.

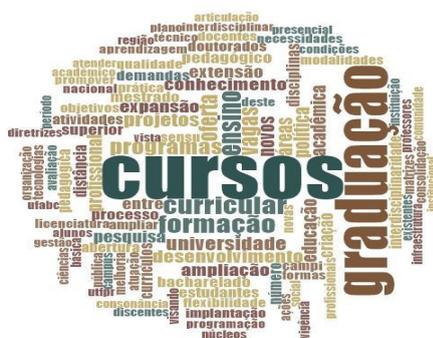
No geral, é possível afirmar que todas as ações descritas pelas universidades estão em consonância com o referencial teórico apresentado.

4.1.2 Criação e encerramento de cursos

O fator codificado como AUT-CURS descreve a dinâmica pedagógica da universidade, por intermédio de planos para a abertura, expansão e revisão de cursos de graduação e pós-graduação.

Há uma ligeira diferença no número de referências elencadas entre os dois grupos, com 149 (42,32%) para o primeiro grupo e 203 (57,68%) para o segundo.

Figura 6 – Fator AUT-CURS



Fonte: elaborado pelo autor.

A nuvem de palavras, constante à figura 6, demonstra as principais expressões apresentadas pelos dois grupos analisados. Destaca-se a presença de termos como “cursos”, “graduação”, “ensino”, “expansão” e “ampliação”. Com o auxílio de conectivos pode-se formar a frase “Ampliação do ensino com expansão de cursos de graduação”.

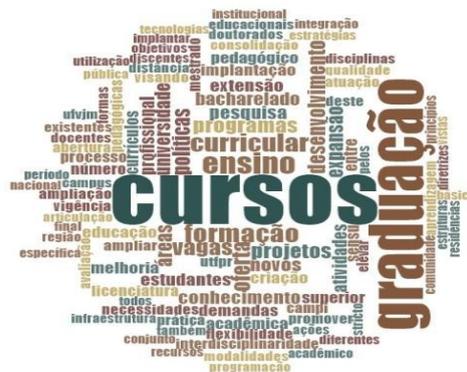
As figuras 7 e 8 apresentam, respectivamente, as nuvens de palavras dos dois grupos:

Figura 7 – 1º grupo – Fator AUT-CURS



Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 8 – 2º grupo – Fator AUT-CURS



Fonte: elaborado pelo autor.

As ações propostas pelos dois grupos destacam a autonomia das universidades para a determinação de medidas relacionadas à criação e ampliação de cursos, flexibilização de currículos e oferta de disciplinas à distância.

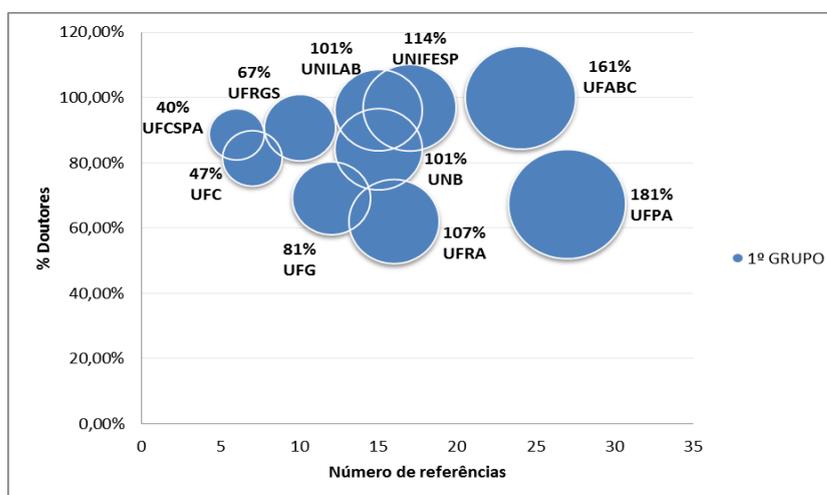
Tais contribuições ressaltam os conceitos de Albornoz (1991), Chiang (2004) e Durham (2006).

Conforme abordado no referencial teórico, o âmbito acadêmico da autonomia universitária é onde as universidades federais gozam de mais liberdade na determinação de ações.

Observa-se que as expressões destacadas pelos dois grupos são semelhantes e as referências elencadas confirmam o elevado grau de autonomia acadêmica das universidades federais, pois estão de acordo com a visão de Ekundayo e Adedokun (2009) e Muro (2005).

A média de referências elencadas pelas unidades do primeiro grupo foi 14,9. O gráfico 6 demonstra que a UFPA (181%) e a UFABC (161%) contribuíram de forma mais intensa com o assunto, entretanto a UFCSPA (40%) contribuiu de forma mais tímida (6 referências).

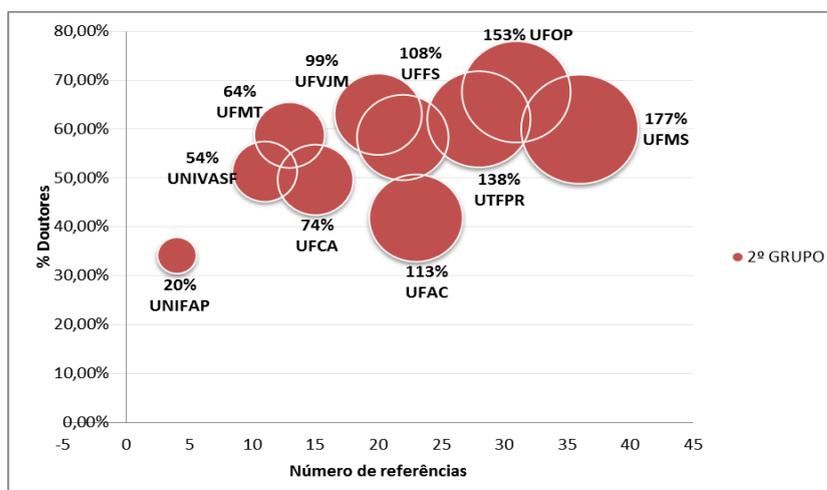
Gráfico 6 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média do 1º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 20,3. O gráfico 7 demonstra que novamente a universidade com menor percentual de docentes doutores (UNIFAP) contribuiu de forma menos acentuada com o assunto (20% em relação à média do grupo). Também é possível destacar que três universidades abordaram o tema com mais intensidade (UFMS – 177%, UFOP – 153% e UTFPR – 138%).

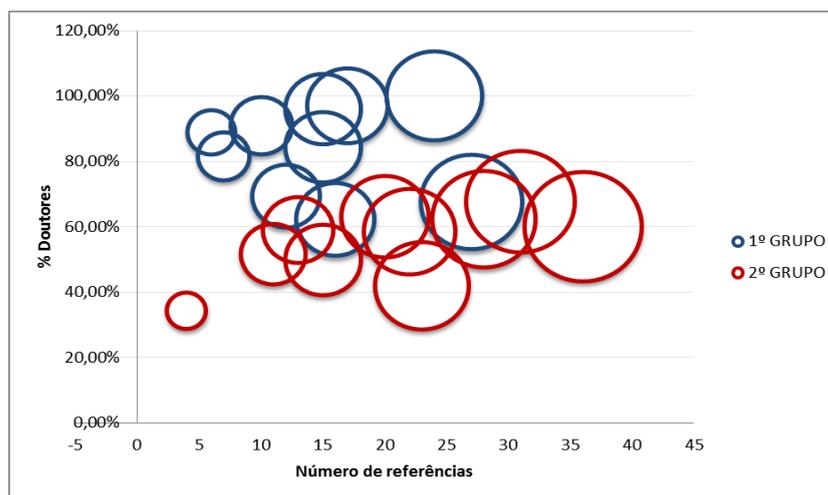
Gráfico 7 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 8 apresenta comparação entre os dois grupos, relacionada à média geral de contribuições:

Gráfico 8 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média geral, com todas as contribuições, foi 17,6. Podem-se destacar as contribuições da UFMS (205%) e da UFOP (176%), ambas do segundo grupo e da UFPA (153%) e UFABC (136%) do primeiro grupo. Demonstra-se, portanto, que no contexto pedagógico as unidades de análise do segundo grupo contribuíram de forma mais acentuada para a discussão.

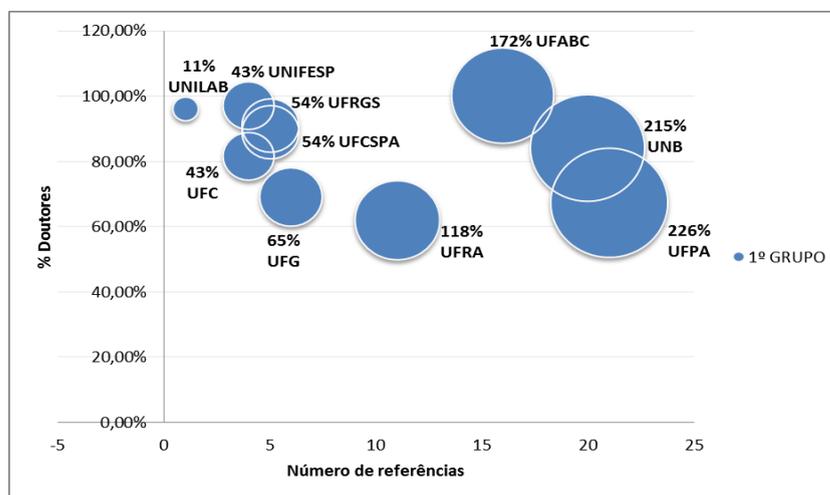
4.1.3 Admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente

O fator codificado como AUT-ATDC aborda ações voltadas à política de gestão da carreira docente, perfil do corpo docente, critérios de admissão e promoção, além de metas para expansão e consolidação do corpo docente.

Há diferenças que merecem destaque entre os dois grupos de unidades de análise. Inicialmente pode-se dizer que tais discrepâncias podem ser justificadas pelo perfil diverso do corpo docente dos dois grupos, o primeiro com a maioria dos

tema (UFPA - 226%, UNB - 215% e UFABC - 172%), entretanto a UNILAB apresentou tímida contribuição, com apenas 11% (somente uma referência).

Gráfico 9 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média do 1º grupo (%)

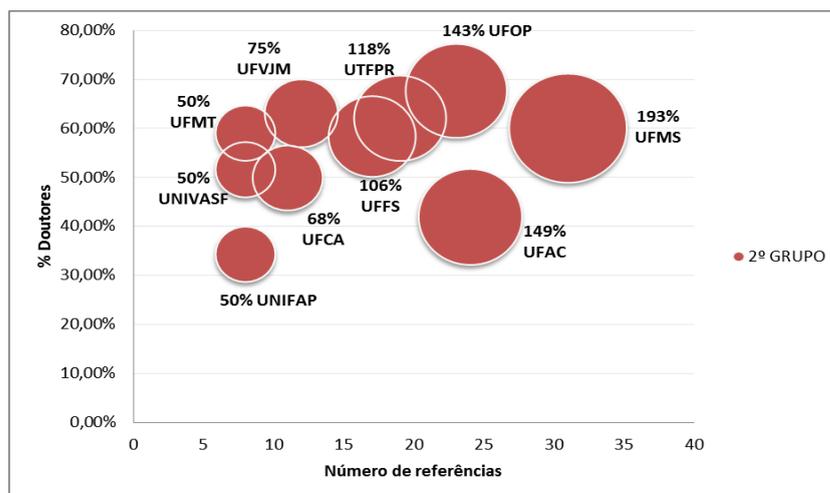


Fonte: elaborado pelo autor.

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 16,1. O gráfico 10 demonstra que três universidades contribuíram de maneira semelhante ao tema (UNIFAP, UNIVASF e UFMT), com 50% de referências em relação à média do grupo.

Destaca-se também a intensidade de contribuições da UFMS, com quase o dobro de referências elencadas em comparação com a média do grupo (193%).

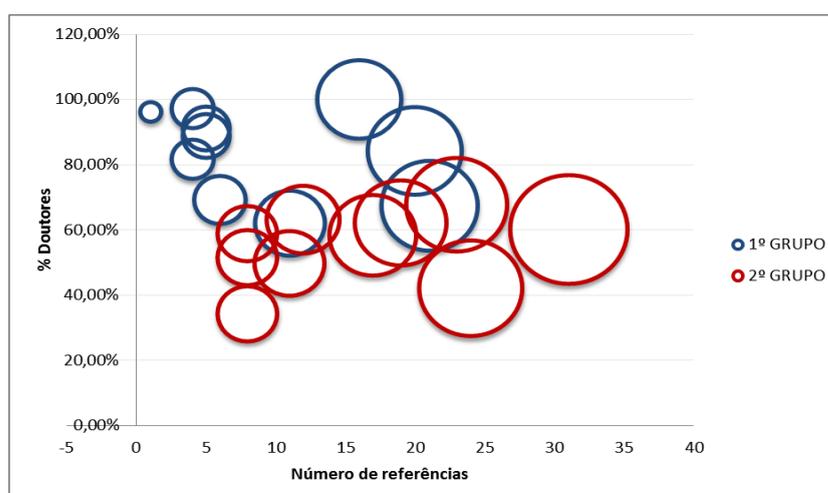
Gráfico 10 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média geral, com todas as contribuições, foi 12,7. Pode-se destacar pelas informações do gráfico 11 que as universidades com menor percentual de docentes doutores contribuíram de maneira mais acentuada com o assunto. Enquanto no primeiro grupo a UNILAB contribuiu com apenas uma referência (8% em comparação com a média geral), as menores contribuições do segundo grupo foram de 63% em relação à média geral, com as três universidades supracitadas (UNIFAP, UNIVASF e UFMT).

Gráfico 11 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Tal cenário é reflexo da constante preocupação com a admissão de novos profissionais para a consolidação do quadro docente das instituições, além das contratações de professores visitantes qualificados para a colaboração em programas de pós-graduação e também em ações de pesquisa.

4.3 Financiamento

O constructo financiamento (FIN) abrange três fatores: percepção da dependência governamental (FIN-DEPG), diversificação de fontes de financiamento (FIN-FONT) e desempenho correlacionado ao financiamento (FIN-PERF).

A tabela 6 detalha as referências elencadas por grupo de análise:

Tabela 6 – Financiamento - fontes e referências elencadas por grupo de análise

Grupo	FIN-DEPG	FIN-FONT	FIN-PERF	Total	%
1º Grupo	68	67	11	146	49,93%
2º Grupo	73	74	0	147	50,07%
TOTAL	141	141	11	293	100%
%	48,12%	48,12%	3,76%		

Fonte: elaborado pelo autor.

Pelos dados apresentados é possível destacar algumas informações:

- Não há diferenças expressivas entre os dois grupos no tocante ao número total de referências elencadas;
- O fator FIN-PERF possui somente onze referências elencadas nos documentos analisados (3,76%);
- Há exatidão no número de referências elencadas nos fatores FIN-DEPG (48,12%) e FIN-FONT (48,12%), todavia o segundo grupo contribuiu de forma mais elevada com os fatores.

Não há diferenças significativas entre os dois grupos. Quanto ao planejamento e a origem governamental dos recursos, na visão das unidades do primeiro grupo, as universidades em geral procuram estabelecer projetos de expansão e consolidação que considerem o contexto externo de dependência.

Constata-se a preocupação com as variáveis e condições externas à universidade, conforme descrito por Sguissardi (2005). Corbucci (2004) ressalta que cenários econômicos adversos tendem a impulsionar movimentos por parte do governo federal que objetivem o contingenciamento de recursos para a manutenção da rede federal de ensino superior.

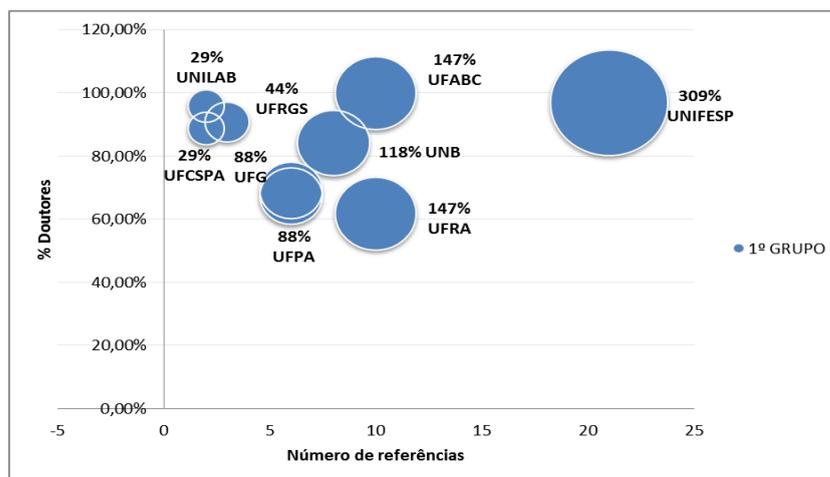
As referências do segundo grupo apresentam constatações semelhantes. As unidades destacam também a dependência governamental no tocante à lógica orçamentária de financiamento da União, com a inserção das universidades no mesmo rol das demais instituições integrantes da administração pública direta e indireta.

O modelo de financiamento baseado em fórmulas, explicitado por Velloso (2000), é abordado pelas universidades, que explicam as variáveis que compõem a Matriz OCC.

A média de referências elencadas pelas unidades do primeiro grupo foi 6,8. O gráfico 12 demonstra que a UNIFESP contribuiu de forma muito mais acentuada que as demais instituições, com 309% de referências em relação à média do grupo, a segunda universidade com mais contribuições foi a UFABC, com 147%.

Tais universidades possuem o maior percentual de docentes doutores entre as unidades analisadas. Por outro lado, a UFC foi a única universidade que não destacou em seu PDI a dependência governamental.

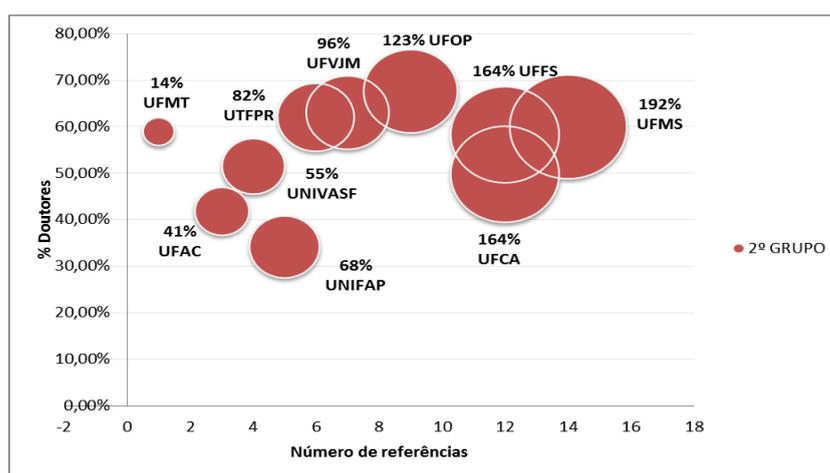
Gráfico 12 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média do 1º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 7,3. O gráfico 13 demonstra que a segunda universidade com menor percentual de docentes doutores (UFAC) contribuiu de forma menos acentuada com o assunto (41% em relação à média do grupo). Também é possível destacar que a UFMS contribuiu com quase o dobro de referências em relação à média do grupo (192%).

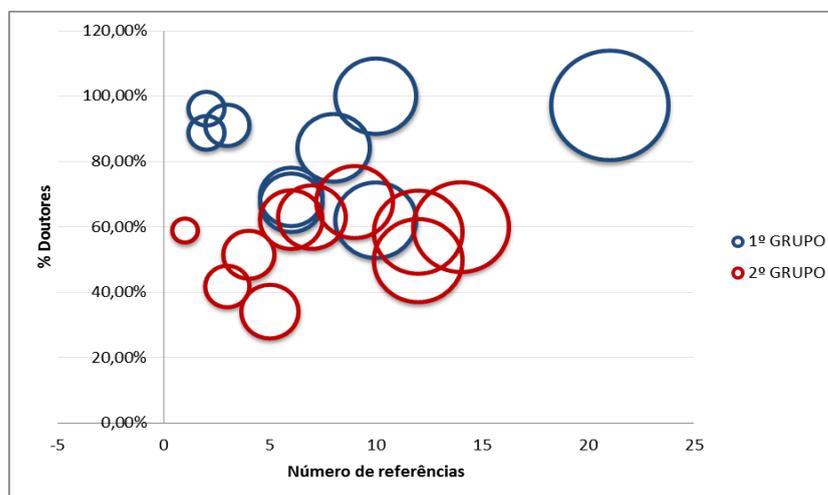
Gráfico 13 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 14 apresenta análise conjunta, relacionada à média geral de contribuições:

Gráfico 14 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

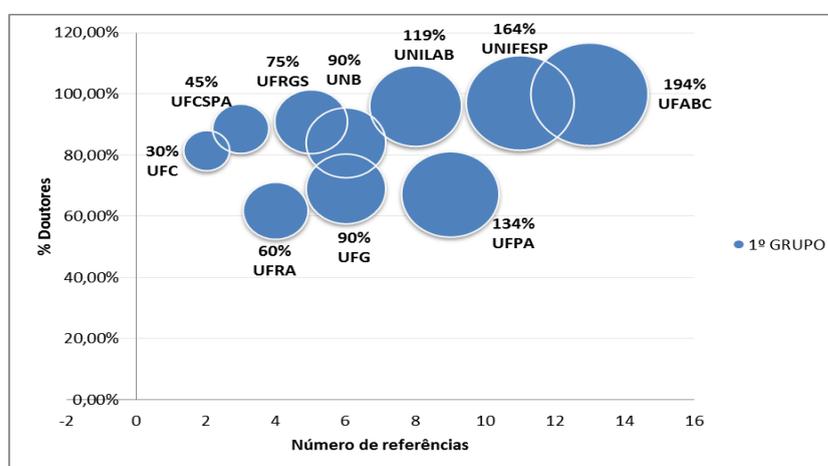
A média de contribuições com todas as unidades de análise foi 7,05. Mesmo constando no grupo que menos contribuiu com o assunto, a UNIFESP destaca-se com a dedicação dada ao tema, as 21 referências elencadas representam 298% em relação à média geral. Na outra ponta podem ser lembradas a UFMT (1 referência - 14%), UNILAB e UFCSPA (2 referências - 28%), e UFAC e UFRGS (3 referências - 43%).

Embora a UFC não aborde a temática, constata-se que a maioria das unidades de análise registra em seus PDI a percepção sobre a dependência dos recursos governamentais, conforme destacado por Oliveira (1999), Clark (2001) e Velloso e Marques (2005).

Essa realidade de captação de recursos junto aos demais órgãos governamentais é abordada de forma acentuada pelas universidades do segundo grupo que também destacam a capacidade própria de geração de recursos como um fator especial no tocante ao financiamento.

A média de referências elencadas pelas unidades do primeiro grupo foi 6,7. O gráfico 15 demonstra que a UFABC (184%) e a UNIFESP (194%) contribuíram de forma mais intensa com o assunto, conforme explicitado anteriormente, as duas universidades possuem o maior percentual de docentes doutores.

Gráfico 15 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média do 1º grupo (%)



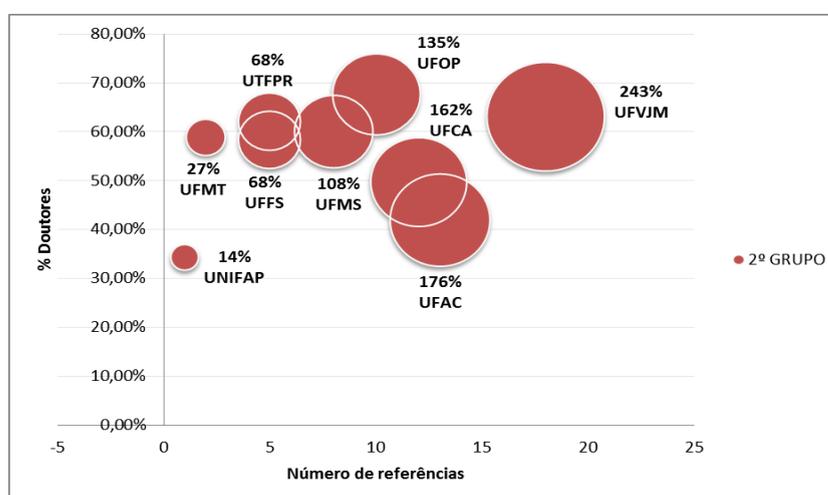
Fonte: elaborado pelo autor.

Destaque também para a UFPA (134%), instituição da região Norte com maior percentual de docentes doutores. Por outro lado, a UFC (2 referências - 30%) apresentou nesse fator suas únicas contribuições no tocante ao constructo financiamento.

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 7,4. O gráfico 16 demonstra que novamente a universidade com menor percentual de docentes doutores (UNIFAP) contribuiu de forma menos acentuada com o assunto (14% em relação à média do grupo), a UNIVASF nem ao menos menciona o assunto, com nenhuma contribuição. Também é possível destacar que as duas universidades da região Sudeste contribuíram de forma mais acentuada. A UFVJM apresentou mais

do que o dobro de referências em relação à média do grupo (243% - 18 referências) e a UFOP 135% (10 referências). Importante ressaltar que embora essas duas instituições estejam no segundo grupo (menor percentual docente), seu corpo docente tem perfil mais consolidado do que todas as demais instituições selecionadas das outras regiões. Ao mesmo tempo em que foram enquadradas no segundo grupo e possuem o maior percentual de docentes doutores entre as universidades selecionadas, apresentam números maiores que a UFRA (61,96%), décima selecionada para o primeiro grupo, devido aos critérios regionais de seleção.

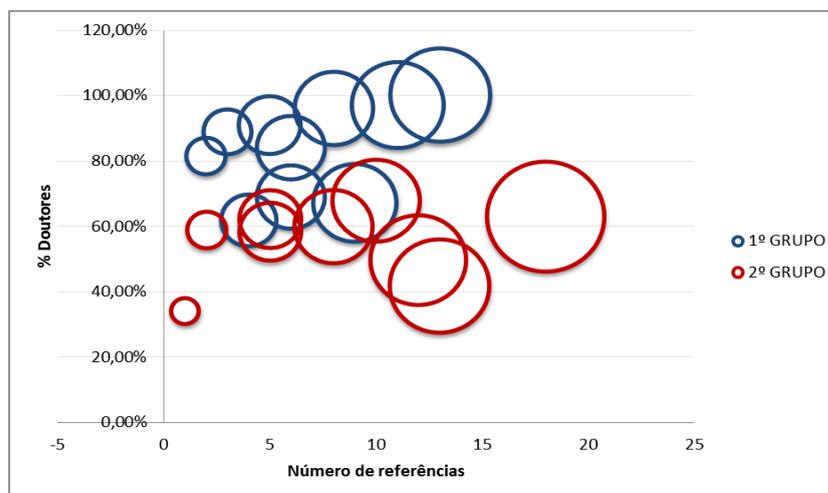
Gráfico 16 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média geral, com todas as contribuições, foi 7,05. Podem-se destacar as contribuições da UFVJM (255%) e da UFAC (184%), ambas do segundo grupo e da UFABC (184%) e UNIFESP (156%) do primeiro grupo.

Gráfico 17 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Portanto, apresentadas as devidas expressões e informações quantitativas, observa-se que as unidades de análise buscam diversificar as fontes de financiamento, entretanto esse movimento é mais voltado às ações de pesquisa nas universidades com corpo docente consolidado ou em consolidação, e às parcerias com outros órgãos federais nas universidades que buscam a consolidação de seu quadro docente.

Desempenho correlacionado ao financiamento

O fator codificado como FIN-PERF aborda ações que correlacionem o desempenho da universidade com a disponibilidade de recursos financeiros, conforme abordado por Aghion et al. (2007), Estermann (2015) e Ranieri (2018).

Foram encontradas pouquíssimas referências para esse fator, apenas 11, que representam 0,88% do total de referências do estudo e 3,76% do constructo financiamento. UFABC (7 referências), UFPA (2 referências), UNB e UFG (1 referência) foram as únicas instituições a destacar ações relacionadas ao presente fator, destaca-se que todas são do primeiro grupo. Não houve referências elencadas nas unidades do segundo grupo. Assim, não há necessidade de analisar o fator separadamente como nas subseções anteriores.

O gráfico 18 demonstra que a UFABC é a instituição que pauta o assunto com a maior intensidade entre todas as unidades de análise do estudo.

Tendo em vista a singularidade dos números desse fator (somente 11 contribuições) e diferentemente das análises anteriores, constituídas a partir das nuvens de palavras, a presente análise foi concebida de forma a apresentar as principais referências elencadas, com a construção da argumentação a partir do detalhamento dos textos.

Embora os números demonstrem a baixa percepção sobre o potencial existente entre o financiamento e o desempenho acadêmico das universidades, as poucas evidências encontradas demonstram a importância do tema para as instituições em questão, o trecho abaixo traduz essa constatação:

Excelência tem um custo alto. Para atingir e manter um patamar de excelência, a Universidade precisa de fartos recursos financeiros, disponíveis de forma contínua, não apenas durante a fase da sua criação. Para garantir a disponibilidade desses recursos, a Universidade não pode depender exclusivamente de uma única fonte de receita (UFABC, p. 33-34).

A UFG ressalta que o recente cenário de expansão universitária alterou a dinâmica da universidade, com novas demandas que influenciam diretamente a importância dos recursos para a prestação de serviços à sociedade com qualidade:

Entretanto, há que se reconhecer a ampliação do acesso e diversificação do perfil dos estudantes da UFG criaram novas demandas e novos desafios, tanto em termos acadêmicos quanto no que diz respeito à necessidade de maiores investimentos para a manutenção, com qualidade, das atividades de ensino, pesquisa e extensão nas universidades (UFG, 2012, p. 19).

No contexto da região Norte do país, a UFPA destaca que o desempenho de suas atividades junto à sociedade está diretamente ligado à disponibilidade de recursos:

Para realizar adequadamente a sua função, a UFPA deve possuir os recursos suficientes e o capital humano necessário para atuar com eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade amazônica, portanto, para atuar de forma positiva em favor da sociedade, é importante a adoção de ferramentas que orientem a administração na melhoria de seu desempenho (UFPA, 2016, p. 17).

Do ponto de vista conceitual, a UFABC propõe-se a debater a Matriz OCC, com foco na autonomia universitária, de forma a sinalizar ao sistema federal de ensino superior a construção de um novo entendimento sobre a autonomia, com abrangência dos fatores ligados ao financiamento da rede, corroborando a visão de Aghion *et al.* (2007) e Estermann (2015):

A debatida Matriz de Alocação de Recursos do Ministério da Educação busca, a partir da formulação de um modelo matemático complexo, alocar a quantidade de recursos necessários para a manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior constantes no sistema. Embora este modelo considere diversas variáveis que ilustram o funcionamento das universidades, está distante de permitir que as especificidades de cada uma das instituições figurem no rol de variáveis potenciais para a alocação de recursos. Desta forma, a discussão da autonomia universitária, com o olhar da necessidade de outras formas e fontes de financiamento institucional, está presente, tanto nas questões conceituais para o desenvolvimento institucional, quanto no cotidiano operacional das instituições, refletindo as incongruências entre as necessidades das universidades e a legislação vigente.

[...] Da mesma maneira, a universidade deve buscar soluções compatíveis para a captação de recursos e sua utilização para o desenvolvimento econômico, quem sabe até sinalizando ao sistema federal de ensino superior um novo entendimento sobre a autonomia universitária, sob a ótica dos recursos (UFABC, p. 105-106).

Assim, embora a UFABC se destaque no debate proposto e de alguma forma sinalize de maneira vanguardista a discussão sobre o modelo de financiamento,

constata-se que a maioria das unidades de análise não registra em seus PDI qualquer indicação de correlação entre desempenho acadêmico e financiamento.

4.4 Proposições e análise conjunta

Com o referencial teórico exposto, constructos e fatores gerados e conteúdos analisados de acordo com as etapas metodológicas pré-determinadas, passa-se à etapa de verificação das seis proposições levantadas no item 3.2 e análise conjunta para a compreensão da pergunta problema do presente estudo.

Análise da proposição 1

Os conteúdos analisados no item 4.2.1 permitem concluir pela confirmação da proposição 1: *“As universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo”*.

Os dois grupos de unidades analisadas destacam em seus PDI ações que evidenciam de forma geral o entendimento sobre a atuação ampla das universidades, com decisões e projetos inseridos em contexto interno e externo.

Há diversas contribuições que versam sobre a inserção social das universidades e a importância do relacionamento com a sociedade.

Nesse contexto as universidades com maior percentual de docentes doutores contribuíram de forma mais intensa com a temática.

No geral, as universidades federais demonstram ciência do papel social que devem desenvolver e planejam-se para contribuir com o desenvolvimento regional e nacional.

Portanto, conclui-se que as universidades federais se entendem como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo, com a confirmação da proposição 1.

Análise da proposição 2

Os conteúdos analisados no item 4.2.2 permitem concluir pela confirmação da proposição 2: *“As universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares”*.

Embora haja uma ligeira diferença na intensidade de contribuições entre os dois grupos, com mais referências elencadas pelas universidades com menor percentual de docentes doutores, os dois grupos de unidades analisadas descrevem em seus PDI a dinâmica pedagógica da universidade, por intermédio de planos para a abertura, expansão e revisão de cursos de graduação e pós-graduação.

Destaca-se ainda o elevado grau de autonomia acadêmica das universidades federais, que possuem liberdade para a autodeterminação de grades e matrizes curriculares.

Portanto, conclui-se que as universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares, com a confirmação da proposição 2.

Análise da proposição 3

Os conteúdos analisados no item 4.2.3 permitem concluir pela não confirmação da proposição 3: *“As universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente”*.

Os dois grupos de unidades analisadas destacam em seus PDI ações voltadas à política de gestão da carreira docente, perfil do corpo docente, critérios de admissão e promoção, além de metas para expansão e consolidação do corpo docente.

Todavia há diferenças entre os dois grupos analisados, as universidades com corpo docente consolidado ou em consolidação preocupam-se mais com o processo de capacitação e qualificação de seus docentes enquanto que as universidades com corpo docente não consolidado traçam metas para alcançar tal consolidação. Tal

cenário reflete-se na intensidade de contribuições do segundo grupo, que contribuiu de maneira mais incisiva com o assunto.

O fato de as universidades federais não possuírem autonomia para a fixação de salários e expansão em números absolutos do corpo docente, limitação imposta pela dinâmica estabelecida pelo governo federal por intermédio do banco de professores-equivalente, constitui-se como agravante de grandes proporções para as universidades. A função docente é essencial para o desenvolvimento de todas as dinâmicas universitárias. O número absoluto de docentes em uma instituição está diretamente ligado às ações pedagógicas, como número de cursos, programas de pós-graduação, iniciativas de pesquisa, ações extensionistas e propostas de desenvolvimento institucional. Quanto à questão salarial, atualmente as instituições interioranas enfrentam desafios no tocante à atratividade de profissionais para a consolidação do corpo docente. Ter autonomia para a gestão do número de docentes e para a fixação de salários proporcionaria às universidades um novo patamar de responsabilidade institucional, com o estabelecimento de ações concretas de desenvolvimento.

Assim, conclui-se que embora as universidades gozem de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, qualificação e titulação do corpo docente, a ampliação do número de docentes é limitada por um fator externo às universidades, sem qualquer autonomia para a elevada liberdade de contratação de docentes, com a não confirmação da proposição 3.

Análise da proposição 4

Os conteúdos analisados no item 4.3.1 permitem concluir pela confirmação da proposição 4: *“Há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal”*.

Os dois grupos de unidades analisadas descrevem em seus PDI ações que identificam a dependência da universidade em relação aos recursos governamentais, com o planejamento baseado na dependência governamental.

Embora uma unidade de análise não aborde o tema de forma institucional (UFC), não há diferenças significativas entre os dois grupos selecionados, pois a maioria das unidades de análise preocupa-se com tal dependência e seus possíveis desdobramentos. Algumas unidades de análise destacam a inserção das universidades federais no universo da administração pública, com a elaboração anual da peça orçamentária realizada pelo governo federal por intermédio da LOA.

O modelo de financiamento baseado em fórmulas também é abordado com a descrição das variáveis da Matriz OCC. A UNIFESP demonstra disposição para encabeçar o debate a respeito da dependência governamental, com diversas contribuições sobre os desdobramentos de tal contexto em seu planejamento institucional. Portanto, conclui-se que há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal, com a confirmação da proposição 4.

Análise da proposição 5

Os conteúdos analisados no item 4.3.2 permitem concluir pela confirmação da proposição 5: *“As universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento”*.

Embora a UNIVASF não faça menção sobre o tema, as demais unidades analisadas destacam em seus PDI planos que visam à diversificação das fontes de financiamento, mediante parcerias com entes externos que objetivam a captação de recursos além do orçamento federal.

Entretanto, há singelas diferenças entre os dois grupos, dado o perfil diverso do corpo docente. Universidades com maior percentual de docentes doutores buscam de forma mais acentuada a diversificação de fontes de financiamento para o desenvolvimento de pesquisas. O segundo grupo apresenta de maneira mais acentuada a necessidade de captação de recursos de outras fontes, principalmente de outros órgãos federais.

Portanto, conclui-se que as universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento, com a confirmação da proposição 5.

Análise da proposição 6

Os conteúdos analisados no item 4.3.3 permitem concluir pela não confirmação da proposição 6: *“As universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro”*.

O baixo número de referências elencadas, apenas 11 e todas do mesmo grupo de universidades, demonstra que as universidades ainda não correlacionam performance acadêmica aos fatores de financiamento, ou pelo menos não há uma discussão institucional sobre a temática. Embora a UFABC sinalize de forma veemente para o assunto, esse comportamento é embrionário na rede federal de ensino superior e pode servir de estímulo às demais universidades, para que em conjunto comecem a sinalizar ao governo federal alternativas em relação ao modelo de financiamento existente.

Assim, é possível afirmar que as universidades federais não correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro, com a não confirmação da proposição 6.

Análise conjunta

Dado o objetivo geral deste trabalho, identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais, a análise conjunta das proposições constitui-se como meio de reflexão sobre a visão institucional das universidades federais no tocante aos temas levantados.

Alves (2018, p.1) indica que o planejamento das universidades públicas deve ser “mais que um documento estático, deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão.”. Matos e Beck (2018, p.1) destacam que “a tomada de decisão numa universidade torna-se complexa, principalmente em razão de sua amplitude. Tais especificidades tem como desafio o conflito constante entre as atribuições acadêmicas e as administrativas.”, enquanto que Oliveira,

Kamimura e Tadeucci (2011, p.18) concluem que “a autonomia das universidades é insuficiente tendo em vista o engessamento resultante do excesso de rigidez advindo do modelo burocrático.”

Nesse contexto e após considerações sobre os resultados obtidos, o quadro 9 apresenta de forma sintetizada o desfecho das análises das proposições levantadas:

Quadro 9 – Resultados das análises das proposições

	Proposição	Confirmada	Não Confirmada
1	<i>“As universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo”</i>		
2	<i>“As universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares”</i>		
3	<i>“As universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente”</i>		
4	<i>“Há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal”</i>		
5	<i>“As universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento”</i>		
6	<i>“As universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro”</i>		

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados demonstram que em geral o planejamento institucional das universidades federais está em consonância com a literatura sobre o tema. Das seis proposições levantadas, quatro foram confirmadas e duas não confirmadas. No tocante à política de pessoal, as questões de gestão salarial e de expansão do corpo docente se mostraram como fatores de maior peso para a não confirmação da proposição 3; e em relação à proposição 6, as evidências levantadas sugerem que o processo de discussão sobre a autonomia no âmbito financeiro e seus desdobramentos no desempenho das universidades ainda é embrionário, restrito a poucas instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral *identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais*. A literatura apresentada contextualizou a pesquisa no recente cenário de expansão da rede federal de ensino superior e nas ações oriundas da política educacional do Reuni. Conceitos teóricos sobre a autonomia universitária, financiamento do ensino superior público e os modelos utilizados nas principais universidades públicas brasileiras foram apresentados e codificados em constructos, de acordo com as premissas metodológicas de Miles e Huberman (1994).

Para a consecução do objetivo geral foram levantadas seis proposições e estabelecidos quatro objetivos específicos que colaboraram com a condução da pesquisa. Do ponto de vista metodológico utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, em perspectiva qualitativa e exploratória.

Foram definidas, como unidades de análise, vinte universidades federais, organizadas em dois grupos, a saber:

- 1º) grupo: UFABC, UNIFESP, UNILAB, UFRGS, UFCSPA, UNB, UFC, UFG, UFPA e UFRA;
- 2º) grupo: UNIFAP, UFAC, UFCA, UNIVASF, UFFS, UFMT, UFMS, UTFPR, UFVJM e UFOP.

O primeiro grupo contou com universidades com maior percentual de docentes doutores, enquanto a lógica inversa foi aplicada ao segundo grupo. Tal divisão foi estabelecida com o objetivo de identificar o nível de consolidação do corpo docente das universidades, além de mapear de forma ampla e abrangente as unidades analisadas, com representatividade das cinco regiões geográficas do país. Os PDI vigentes das unidades de análise foram selecionados como fonte de dados para a análise de conteúdo guiada pelos constructos codificados, efetuada com o auxílio do software NVivo, versão 12.4.

Em relação à primeira proposição, *as universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto*

interno e externo, verificou-se a existência de ações que evidenciam de forma geral o entendimento sobre a atuação ampla das universidades, com decisões e projetos inseridos em contexto interno e externo. Com tais evidências foi possível confirmar a primeira proposição.

Sobre a segunda proposição, *as universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares*, os resultados apurados demonstraram o elevado grau de autonomia acadêmica das universidades federais. Dessa forma a segunda proposição também foi confirmada.

No tocante à terceira proposição, *as universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente*, as evidências apresentadas destacaram que as universidades gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, qualificação e titulação do corpo docente. Entretanto, como as universidades federais não possuem autonomia para a fixação de salários e expansão em números absolutos do corpo docente, houve a não confirmação da terceira proposição.

Em relação à quarta proposição, *há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal*, foram constatadas ações que identificam a dependência da universidade em relação aos recursos governamentais, com o planejamento baseado na dependência governamental. Tais evidências permitiram a confirmação da quarta proposição.

No concernente à quinta proposição, *as universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento*, foi observada a existência de planos que visam à diversificação das fontes de financiamento, mediante parcerias com entes externos que objetivam a captação de recursos além do orçamento federal. Dessa maneira, a quinta proposição também foi confirmada.

Por fim, quanto à sexta proposição, *as universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro*, verificou-se que o baixo número de referências elencadas, apenas 11 e todas do mesmo grupo de universidades, demonstra que as universidades ainda não correlacionam performance acadêmica aos fatores de financiamento, ou pelo menos não há uma discussão institucional sobre a temática. Embora a UFABC sinalize de forma veemente para o assunto, esse

comportamento é embrionário na rede federal de ensino superior. Com tais evidências a sexta proposição não foi confirmada.

Tais proposições, aliadas ao referencial teórico apresentado, contribuíram para a consecução dos objetivos específicos e finalmente do objetivo geral.

Foram apresentadas as alterações na infraestrutura das universidades federais oriundas do processo de expansão universitária, com informações quantitativas e qualitativas sobre os desdobramentos do Reuni (primeiro objetivo específico). Os resultados apresentados demonstraram a visão das universidades federais no tocante à autonomia organizacional e tomada de decisão, dado que as unidades analisadas sinalizam institucionalmente a necessidade do constante intercâmbio com a sociedade (segundo objetivo específico). Também foi evidenciado que as universidades federais constataam a dependência existente dos recursos do tesouro nacional (terceiro objetivo específico) e no âmbito da diversificação de fontes foi demonstrado que as ações das universidades com mais percentual de docentes doutores estão ligadas à captação de recursos para o fortalecimento de atividades de pesquisa, com a busca de financiamento com parceiros externos, empresas em busca de soluções tecnológicas e desenvolvimento de inovações positivas para a sociedade. As universidades com corpo docente não consolidado buscam angariar recursos mediante parcerias com outros órgãos governamentais, com o objetivo de consolidar as estruturas existentes (quarto objetivo específico).

Assim, tendo em vista que a pergunta da pesquisa buscava identificar *“Qual o grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais?”*, pode-se depreender que o financiamento constitui-se como fator de extrema importância para o desenvolvimento das universidades federais.

As evidências apresentadas demonstram que as limitações existentes na política de gestão de pessoas, por conta da não gestão da folha salarial e inexistência de controle sobre o número de vagas de docentes, impactam a admissão de profissionais, principalmente em universidades situadas em regiões afastadas dos grandes centros urbanos. Esse cenário é mais evidente nas universidades com menor percentual de docentes doutores.

As universidades com alto percentual de docentes doutores compreendem que os recursos do governo federal são insuficientes para o desenvolvimento de pesquisas e começam a traçar projetos institucionais para a captação de recursos em agências de fomento e empresas interessadas na geração de soluções tecnológicas. As universidades com corpo docente não consolidado podem, por intermédio do contexto das demais universidades, antever o cenário futuro, com a adoção de projetos e medidas que viabilizem desde já a diversificação das fontes de financiamento, caso não haja mudanças positivas no modelo de financiamento atual.

Tais situações evidenciam o desgaste do modelo de financiamento pela Matriz OCC e do “balcão” de negociações de recursos de investimento. A expansão promovida pelo Reuni trouxe efeitos positivos do ponto de vista social e do desenvolvimento de regiões interioranas, todavia o aumento no número de instituições criou uma espécie de competição entre as universidades federais no tocante à partilha de recursos, graças à diminuição gradual dos montantes orçamentários destinados à rede federal de ensino superior, constatação observada com maior clareza a partir de 2017, ano em que passou a ter vigência o novo regime fiscal. Tal cenário demonstra o relevante grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais.

Há de se ressaltar que a única universidade com 100% de doutores, UFABC, sinaliza para o sistema federal de ensino superior a necessidade de debate sobre a autonomia universitária, do ponto de vista do financiamento. Esse movimento, ainda embrionário, precisa ser expandido junto às demais universidades para o estudo e proposição de novas alternativas de financiamento, capazes de proporcionar às universidades federais maior grau de estabilidade frente às alterações políticas e econômicas do país.

A experiência das últimas três décadas demonstra que o financiamento das universidades federais é ainda encarado como política governamental, não como papel estatal constante que mira no investimento em educação superior uma ferramenta de contribuição para o desenvolvimento social, cultural e econômico do país.

As universidades federais constituem-se como patrimônio da sociedade brasileira e demonstram constantemente sua relevância, por intermédio do ensino, pesquisa e extensão, de forma a contribuir com o desenvolvimento de realidades regionais e com o cenário nacional.

No atual contexto de pandemia, milhares de vidas foram salvas nos hospitais universitários, testes de identificação do novo coronavírus foram desenvolvidos nos laboratórios acadêmicos, pesquisas ligadas à produção de vacinas estão em andamento e a difusão do conhecimento científico gerado nas universidades passou a ocupar os noticiários, como ferramenta de conscientização sobre a importância dos cuidados necessários para que a propagação da COVID-19 seja evitada.

Assim, frente à capacidade de contribuição das universidades federais, o debate sobre o papel do estado no financiamento do ensino superior público ganha um caráter de relevância e necessidade.

Podem ser destacados como limitações do presente estudo os seguintes pontos:

I - O elevado número de instituições no conjunto das universidades federais (69). Para a viabilização da análise de conteúdo em tempo adequado foi preciso reduzir o escopo da pesquisa a vinte unidades de análise;

II - As discrepâncias existentes entre as unidades selecionadas graças ao critério geográfico, principalmente no tocante ao percentual de docentes doutores. A última unidade selecionada para o primeiro grupo (UFRA – região Norte) possui percentual de docentes doutores inferior às duas unidades da região Sudeste selecionadas para o segundo grupo (UFOP e UFVJM). Tal situação impediu a criação de grupos mais homogêneos para as análises realizadas;

III - Uma única fonte de dados para a análise de conteúdo. Outros documentos institucionais poderiam ser consultados para a construção de uma análise mais robusta, tais como o censo da educação superior do INEP, os relatórios de gestão das universidades e os dados dos principais rankings universitários.

Constituiu-se ainda como dificuldade contextual para a consecução de resultados mais expressivos (do ponto de vista do debate sobre o financiamento) a época de elaboração dos PDI. Quatorze universidades federais contam com

planejamentos institucionais iniciados e elaborados antes ou em 2015, momento de incertezas políticas e econômicas, mas com cenário positivo para as universidades federais do ponto de vista orçamentário. A partir de 2016 observou-se um movimento de retração quanto aos recursos disponibilizados para as universidades. É provável que à época de elaboração dos PDI não houve uma leitura pessimista quanto ao assunto e a temática tenha sido colocada em segundo plano.

Como sugestões para estudos futuros, podem-se elencar as seguintes recomendações:

I - A verificação dos modelos jurídicos e administrativos de outras universidades públicas em países com destaque no ensino superior, a fim de identificar possíveis alternativas ao modelo federal brasileiro;

II - O estudo detalhado dos quatro modelos de financiamento do ensino superior público, com o objetivo de aprofundar o debate a respeito da autonomia universitária quanto à dimensão financeira;

III - A realização do presente estudo com todas as universidades federais e com outras fontes de dados, para a elaboração de um panorama completo sobre a abordagem dos temas autonomia e financiamento pelas referidas universidades;

IV - A aplicação do presente modelo de estudo de caso na nova geração de PDI que surgirá nos próximos anos, em cenário adverso ao do início da década, em perspectiva comparativa aos PDI atuais das universidades federais, a fim de identificar o amadurecimento do debate proposto.

REFERÊNCIAS

AGHION, P. et al. Why reform Europe's universities? **Bruegel Policy Brief**, 2007.

ALBORNOZ, O. Autonomy and accountability in higher education. **Prospects**, v, 21, n. 2, p. 204-213, 1991.

ALVES, N. C. A. A importância do planejamento estratégico nas universidades públicas brasileiras. **IV COLBEDUCA e II CIEE**, 2018.

AMARAL, J. G. S. A. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov, 2008.

ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Gestão Orçamentária das Universidades Federais: Orçamento Público Federal e Matriz OCC**. Brasília: [s.n.], 2015. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/04/hm_Apresentacao_SeminarioANDIFES__Brasilia_09-07-2015.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. **A necessidade da Autonomia Universitária**. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/andifes-debate-autonomia-universitaria-e-presta-homenagem-murilio-hingel-2/>>. Acesso em: 29 set. 2018.

ANDRIOLA, W. B.; SULIANO, D. C. Avaliação dos impactos sociais oriundos da interiorização da Universidade Federal do Ceará (UFC). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 96, n. 243, p. 282-298, ago, 2015.

BEERKENS, E. Moving toward Autonomy in Indonesian Higher Education. **Higher Education Policy Studies of the University of Twente**, p. 24-25, 2002.

BOONE, J. N. et al. University Autonomy: Perceived and Preferred Location of Authority. **Johns Hopkins University Press**, v, 14, n. 2, p. 135-153, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920**. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1920.

_____. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2006.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Reorganiza o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, do Ministério da Agricultura, e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes. Brasília, 2010.

_____. **Decreto-Lei nº 6.155, de 30 de dezembro de 1943**. Reorganiza o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, do Ministério da Agricultura, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1943.

_____. **Decreto-Lei nº 9.388, de 20 de junho de 1946**. Cria a Universidade do Recife e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, 2016.

_____. **Lei nº 8.957, de 15 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre a transformação da Escola Paulista de Medicina em Universidade Federal de São Paulo e dá outras providências. Brasília, 1994.

_____. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, 1995.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. **Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019.** Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nº s 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília, 2019.

CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no governo Lula expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 209-244, jun, 2014.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5-15, set-dez, 2003.

CHIANG, L. The relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan. **Kluwer Academic Publishers**, v, 48, p. 189-212, 2004.

CLARK, B. The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement. **Higher Education Management**, v, 13, N. 2, p. 9-24, 2001.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, out, 2004.

DURHAM, E. R. A autonomia universitária – extensão e limites. **Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo**, 2006.

EKUNDAYO, H. T.; ADEDOKUN, M. O. The Unresolved Issue of University Autonomy and Academic Freedom in Nigerian Universities. **Humanity & Social Sciences Journal**, v. 4, n. 1, p. 61-67, 2009.

ESTERMANN, T. University Autonomy in Europe. **University Education**, n. 3, p. 28-32, 2015.

GROPPO, L. A. Da universidade autônoma ao ensino Superior operacional: considerações sobre a crise da universidade E a crise do estado nacional. **Revista Avaliação**, v, 16, n. 1, p. 37-55, mar, 2011.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assitência estudantil na educação superior brasileira. **Ser. Soc. Soc.**, n. 129, p. 285-303, 2017.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research. **Princeton university press**, 1994.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15–35, jan-abr, 2009.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASIERO, G.; ALVES, P. P. M.; OLIVEIRA, V. R. F. de. **Metodologia na área de Administração de Empresas: análise e aplicação nas teses da FEA-USP e EAESP-FGV**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade (EnEPQ). Anais... Brasília (DF), setembro, 2013.

MATOS, R.S.; BECK, G. Processo decisório nas universidades: o caso da UFSC. **XVIII Colóquio Internacional de Gestión Universitaria**, 2018.

ME, Ministério da Economia. **Painel do orçamento federal**: consulta livre. Disponível em: <<https://www1.siap.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

MEC, Ministério da Educação. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários**. Brasília, 2006.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2008.

_____. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. Brasília, 2009.

_____. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília, 2012.

_____. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014.** Brasília, 2014.

MEC, Ministério da Educação; MP, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Normativa Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007.** Brasília, 2007.

MILES, M.B.; HUBERMAN, M. A. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook.** 2.ed. Thousand Oaks: SAGE, 1994.

MURO, I. T. La autonomia universitária: aspectos constitucionais. **Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales**, 2005.

NIEROTKA, R. L.; TREVISOL, J. V. Os jovens das camadas populares na universidade pública: acesso e permanência. **Revista Katálysis**, v. 19, n. 1, p. 22–32, jan./jun, 2016.

NOKKALA, T.; BACEVIC, J. University Autonomy, Agenda Setting and the Construction of Agency: the case of the European University Association in the European Higher Education Area. **European Educational Research Journal**, v. 13, n. 6, p. 699–714, 2014.

OLIVEIRA, R. A atualidade do debate sobre autonomia universitária. **Interface _ Comunicação, Saúde, Educação**, v. 3, n. 4, p. 53-62, fev, 1999.

OLIVEIRA, R.A.; KAMIMURA, Q. P.; TADEUCCI, M. S. R. Limites encontrados na gestão de uma universidade pública federal: o caso do campus universitário de Gurupi - UFT. **VII Congresso nacional de excelência em gestão**, 2011.

PINTO, F. P. **Políticas de permanência: estudo multicaso das universidades federais do estado de São Paulo.** Dissertação de Mestrado. Osasco, 2015.

PINTO, H. E. Reflexões sobre o modelo brasileiro de autonomia universitária: possibilidades e limites da autodeterminação das universidades públicas. **39º Encontro Anual da ANPOCS**, 2015.

RANIERI, N. B. S. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 946–961, out-dez, 2018.

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, v. 19, n. 3, p. 723–747, nov, 2014.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, p. 28–43, 2011.

SAMPIERI, R. H. et al. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SCHOFER, E.; MEYER, J. W. The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. **American Sociological Review**, v. 70, n. 6, p. 898-920, 2005.

SCHWARTZMAN, S. Demanda e políticas públicas para o ensino superior nos brics. **Cad. CRH**, v. 28, n. 74, p. 267-290, 2005.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 191–222, jan-abr, 2005.

UFABC, Universidade Federal do ABC. **Plano de Desenvolvimento Institucional UFABC 2013-2022**. Santo André, 2013.

UFAC, Universidade Federal do Acre. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Rio Branco, 2015.

UFC, Universidade Federal do Ceará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. Fortaleza, 2018.

UFCA, Universidade Federal do Cariri. **Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Cariri 2016-2020**. Juazeiro do Norte, 2017.

UFCSPA, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2014-2019**. Porto Alegre, 2014.

UFFS, Universidade Federal da Fronteira do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2019-2023**. Chapecó, 2019.

UFG, Universidade Federal de Goiás. **Plano de Desenvolvimento Institucional - UFG 2018-2022**. Goiânia, 2012.

UFMS, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul 2015-2019**. Campo Grande, 2015.

UFMT, Universidade Federal de Mato Grosso. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2018**. Cuiabá, 2013.

UFOP, Universidade Federal de Ouro Preto. **Plano de Desenvolvimento Institucional Universidade Federal de Ouro Preto 2016-2025**. Ouro Preto, 2016.

UFPA, Universidade Federal do Pará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. Belém, 2016.

UFRA, Universidade Federal Rural da Amazônia. **Planejamento estratégico institucional da UFRA: 2014-2024**. Belém, 2015.

UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026 “Construa o futuro da UFRGS”**. Porto Alegre, 2016.

UFVJM, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2017-2021**. Diamantina, 2017.

UNB, Universidade de Brasília. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. Brasília, 2017.

UNESCO; CRUB. Tendências da educação superior para o século XXI. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR, 1998, Paris. [Anais...]. Brasília-DF: [s. n.], 1999.

UNIFAP, Universidade Federal do Amapá. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Macapá, 2015.

UNIFESP, Universidade Federal de São Paulo. **Plano de Desenvolvimento Institucional UNIFESP 2016-2020**. São Paulo, 2017.

_____. **Frente parlamentar pela valorização das universidades federais. 56ª Legislatura. Universidades federais: ensino superior público, gratuito e de qualidade**. 2019. Disponível em: <https://www.unifesp.br/images/DCI/Frente_Parlamentar_lfes>. Acesso em: 29 mai. 2019.

UNILAB, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2016-2021**. Redenção, 2016.

UNIVASF, Universidade Federal do Vale do São Francisco. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI (2016-2025)**. Petrolina, 2016.

UTFPR, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2018-2022**. Curitiba, 2017.

VARGHESE, N. V.; MARTIN, M. **Governance reforms and university autonomy in Asia**. Paris: International Institute for Educational Planning (IIEP), 2013.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 110, p. 39-66, jul, 2000.

VELLOSO, J.; MARQUES, P. M. F. Recursos próprios da UnB, O financiamento das ifes e a reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 91, p. 655-680, mai-ago, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE 1: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELENCADAS – UFC

Quadro 10 – Quadro-exemplo das referências elencadas (UFC)

Constructo	Fator	Referências elencadas
	AUT-DECI	<p>Após quase duas décadas de vigorosa expansão e crescimento, a UFC encontra-se diante de novos e grandes desafios. Um melhor desempenho da gestão pública e uma maior qualidade nos serviços prestados à sociedade constituem condições de sobrevivência, ou seja, uma maior eficiência, eficácia e efetividade das ações que resultem em uma maior qualidade nos serviços prestados à sociedade tornam-se indispensáveis. O momento exige uma gestão mais inovadora, empreendedora e sustentável para que os entraves burocráticos não sejam empecilhos para o desenvolvimento de nossa instituição (UFC, 2018, p. 11).</p> <p>Objetivo: Fortalecer a atuação da UFC como protagonista na execução de planos e programas de formação pedagógica para professores da educação básica, em regime de colaboração com as Secretarias de Educação (UFC, 2018, p. 54).</p>
AUT	AUT-C URS	<p>Objetivo: Implementar nos cursos de graduação e de pós-graduação, vigentes e a serem criados, currículos flexíveis para atenderem as necessidades de melhor articulação teoria e prática, indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, inclusão, internacionalização (UFC, 2018, p. 50).</p> <p>Realizar ações para implementação de currículos flexíveis (UFC, 2018, p. 50).</p> <p>Objetivo: Fortalecer a avaliação como ação pedagógica para o acompanhamento dos cursos de graduação e de pós-graduação, promovendo a construção de saberes e o desenvolvimento da cultura avaliativa (UFC, 2018, p. 51).</p> <p>Realizar ações para o fortalecimento da avaliação como ação pedagógica (UFC, 2018, p. 51).</p> <p>Objetivo: Aprimorar as condições de acolhimento, ambientação e permanência dos discentes, fortalecendo o protagonismo estudantil, a fim de que possam concluir, com êxito, seu curso de formação (UFC, 2018, p. 51).</p>

Constructo	Fator	Referências elencadas
AUT		<p>Objetivo: Aprimorar os programas de formação continuada para a docência no Ensino Superior, no âmbito da UFC, possibilitando o compartilhamento de novas metodologias de ensino, o intercâmbio de experiências e práticas pedagógicas (UFC, 2018, p. 53).</p> <p>Objetivo: Consolidar a qualidade dos programas de pós-graduação (UFC, 2018, p. 59).</p>
	AUT-A TDC	<p>As seleções são realizadas mediante publicação de edital de concurso divulgado através do Diário Oficial da União e visam suprir as vacâncias decorrentes de aposentadoria, exoneração, falecimento, posse em cargo inacumulável, etc (UFC, 2018, p. 24).</p> <p>O provimento pode ser de cargo efetivo ou a contratação de professores temporários. O edital traz todos os normativos referentes ao concurso público ou ao processo seletivo simplificado, conforme o caso (UFC, 2018, p. 25).</p> <p>A partir da ocorrência da vacância de um cargo efetivo de professor, a Unidade interessada aprova na instância colegiada a abertura do concurso público e envia a solicitação de abertura de edital para a PROGEP. Já o processo seletivo simplificado visa à substituição temporária de professores efetivos que estejam afastados (UFC, 2018, p. 25).</p>
	AUT-A TDC	<p>No caso de professores do Magistério Federal (Magistério Superior e EBTT) realiza-se o concurso público e após a homologação do resultado procede-se à nomeação e à posse do candidato aprovado. No caso de professores substitutos e visitantes realiza-se processo seletivo simplificado e após a homologação do resultado procede-se à contratação do candidato aprovado (UFC, 2018, p. 25-26).</p>
FIN	FIN-D EPG	Sem ocorrências.
	FIN-F ONT	<p>Objetivo: Consolidar a política de inovação científica e tecnológica articulando parcerias com empresas, instituições de fomento, governo, e, sobretudo, com o parque tecnológico (UFC, 2018, p. 56).</p>

Constructo	Fator	Referências elencadas
		Objetivo: Fortalecer a realização de parcerias com empresas, instituições e/ou organizações nacionais e internacionais externas à UFC (UFC, 2018, p. 75).
	FIN-P ERF	Sem ocorrências.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE 2: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELENCADAS – UNIFAP

Quadro 11 – Quadro-exemplo das referências elencadas (UNIFAP)

Constructo	Fator	Referências elencadas
AUT	AUT-DECI	<p>A Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), ciente da responsabilidade social que tem com o estado do Amapá, sob o ponto de vista regional, e com o Brasil, em uma perspectiva mais ampla, tem procurado implementar projetos e ações que: consolidem de maneira qualitativa o ensino, a pesquisa e a extensão; expandam a infraestrutura acadêmico-administrativa e a abrangência de atuação no estado; modernizem seus processos internos; e otimizem recursos para colocar em prática, da maneira mais eficiente possível, seus objetivos e funções sociais (UNIFAP, 2015, p. 11).</p> <p>Vale destacar que os 21 (vinte e um) objetivos do PDI foram delineados a partir de diagnósticos da realidade da Universidade considerando-se análise de documentos, consulta junto às comunidades interna e externa, bem como estudos minuciosos de relatórios das avaliações interna e externa da IFES. Esse diagnóstico refletiu as demandas do ensino, da pesquisa e da extensão que se traduzem nas diversas dimensões e áreas de atuação da UNIFAP, conforme se pode constatar no Mapa Estratégico da instituição (UNIFAP, 2015, p. 28).</p> <p>Desenvolvimento de ações de ensino, pesquisa, extensão e inovações criativas e tecnológicas que contribuam com o desenvolvimento sustentável da região (UNIFAP, 2015, p. 31).</p> <p>Estimular ações estratégicas e mecanismos que garantam formas de participação da comunidade acadêmica e da sociedade nas decisões e controle da gestão da instituição. Estar em conformidade com os órgãos de controle externo (UNIFAP, 2015, p. 32).</p>
AUT		<p>Promover a melhoria da qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos e estimular ações de integração interdisciplinar entre o ensino, a pesquisa e a extensão (UNIFAP, 2015, p. 31).</p> <p>O grande passo dado pela UNIFAP foi flexibilizar os currículos por meio de orientações voltadas para a eliminação da rigidez das matrizes curriculares</p>

Constructo	Fator	Referências elencadas
	AUT-C URS	<p>dos cursos de graduação e a quebra dos pré-requisitos. Assim, foram feitas revisões dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) de modo que se reduziram consideravelmente esses pré-requisitos, em todos os cursos da IFES (UNIFAP, 2015, p. 31).</p> <p>Com objetivo de aprimorar a capacitação docente e o desenvolvimento de material didático-pedagógico, a UNIFAP concorreu em edital da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e criou o Laboratório Interdisciplinar em Educação (LIFE) que tem por objetivo ser um espaço de uso compartilhado pelos cursos de graduação, sobretudo os de licenciatura. Nesse espaço, os docentes têm a oportunidade de atuar relacionando a teoria à prática pedagógica, promovendo a construção de materiais didáticos como vídeos, documentários, materiais impressos e de multimídia. Além do objetivo da elaboração de instrumentos pedagógicos, há ainda a possibilidade da reflexão por parte dos docentes na colaboração de atividades e projetos interdisciplinares, visando à fundamentação do seu trabalho pedagógico (UNIFAP, 2015, p. 48).</p> <p>Desde a sua criação, a UNIFAP vem buscando diminuir o déficit de oferta do ensino superior no Amapá. Para isso, aderiu à política de expansão do Governo Federal iniciado em 2008 e vem gradualmente ampliando o número de cursos de graduação, tanto no campus sede como no interior do estado, de modo que ampliou consideravelmente o número de cursos e vagas ofertados (UNIFAP, 2015, p. 54).</p>
AUT	AUT-A TDC	<p>Qualificar e capacitar os servidores (docentes e técnicos) (UNIFAP, 2015, p. 37).</p> <p>Docentes qualificados stricto sensu (doutorado) (UNIFAP, 2015, p. 37).</p> <p>Docentes qualificados stricto sensu (mestrado) (UNIFAP, 2015, p. 37).</p> <p>Com objetivo de aprimorar a capacitação docente e o desenvolvimento de material didático-pedagógico, a UNIFAP concorreu em edital da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e criou o Laboratório Interdisciplinar em Educação (LIFE) que tem por</p>

Constructo	Fator	Referências elencadas
	AUT-A TDC	<p>objetivo ser um espaço de uso compartilhado pelos cursos de graduação, sobretudo os de licenciatura. Nesse espaço, os docentes têm a oportunidade de atuar relacionando a teoria à prática pedagógica, promovendo a construção de materiais didáticos como vídeos, documentários, materiais impressos e de multimídia. Além do objetivo da elaboração de instrumentos pedagógicos, há ainda a possibilidade da reflexão por parte dos docentes na colaboração de atividades e projetos interdisciplinares, visando à fundamentação do seu trabalho pedagógico (UNIFAP, 2015, p. 48).</p> <p>De acordo com o Censo da Educação Superior de 2014, a UNIFAP tinha em seus Quadros um total de 528 (quinhentos e vinte e oito) docentes; destes, 153 (cento e cinquenta e três) são doutores, 238 (duzentos e trinta e oito) mestres, 112 (cento e doze) especialistas e 14 (quatorze) graduados (UNIFAP, 2015, p. 57).</p> <p>A política de carreira dos docentes da UNIFAP está relacionada à política de qualificação e capacitação contínua. Para estimular o docente a se qualificar, a IFES tem feito, com essa política, buscas de parcerias com outras instituições para a promoção de doutorado/mestrado interinstitucional, bem como se inserido em Programas em Rede de modo a garantir vagas a seus docentes. Além disso, ao docente é garantido o afastamento total ou parcial. Em caso de afastamento total, o docente fica liberado de todas as atividades acadêmicas, para dedicar-se exclusivamente à qualificação. Em caso de afastamento parcial, o docente tem redução no número de aulas para que possa se dedicar paralelamente à sua qualificação. Há ainda a garantia de liberação ao docente para participar de intercâmbios com instituições e parceiros de âmbito nacional e internacional, assim como de projetos de pesquisa e programas de pós-graduação (UNIFAP, 2015, p. 57-58).</p> <p>A admissão de docentes para o quadro permanente da UNIFAP é feita exclusivamente mediante concurso público de provas e títulos. Quando se trata de seleção de professores temporários, é adotado o processo seletivo simplificado, devendo o candidato possuir a titulação mínima definida no edital de cada certame. A admissão de professor efetivo e temporário</p>

Constructo	Fator	Referências elencadas
		<p>obedece à legislação vigente. Para os professores não permanentes ingressarem na IFES (professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro) também ocorre mediante processo seletivo simplificado, com ampla divulgação, inclusive pelo Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público. O prazo máximo para contratação dos professores substitutos é de dois anos. Finalizado esse período, os professores devem aguardar dois anos para uma nova contratação. Esses docentes são selecionados para atender excepcional interesse da Instituição, por tempo determinado, nas condições e prazos previstos em Lei. A admissão se dá nas classes de Auxiliar, Assistente ou Adjunto, conforme a titulação do docente - uma vez realizado o contrato, não será permitido ao professor substituto obter Progressão Funcional. Vale ressaltar que a necessidade de admissão do Professor Visitante tem como principal motivação a grande carência que há de pesquisadores com alta produtividade na UNIFAP e, para isso, a figura do professor visitante se coloca em função de apoiar a execução e o desenvolvimento dos programas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), com a contribuição de professores de competência comprovada, provenientes de outros centros ajudando no aprimoramento de programas de ensino, pós-graduação e pesquisa da Universidade. Para esse quadro, o perfil exigido é que o Professor Visitante deva ter título de doutor e ter produção científica relevante nos últimos 5 (cinco) anos. O processo de admissão de Professor Visitante ocorre por meio de seleção pública, respeitando a leis vigentes (UNIFAP, 2015, p. 58-59).</p> <p>Em função disso, a UNIFAP programou sua expansão do corpo docente para os próximos 5 (cinco) anos levando em consideração o cronograma de ampliação de oferta de cursos e vagas na graduação e na pós-graduação stricto sensu detalhados nos Quadros 20 e 21. Desse modo, para que essa expansão do corpo docente possa ocorrer, há previsão de admissão de professores para atender a esses cursos de graduação e pós graduação, a ampliação de vagas no curso de medicina e a consolidação de cursos implementados em anos anteriores (UNIFAP, 2015, p. 59).</p>
FIN	FIN-D EPG	Na década de 1990, cria-se, de fato, a Fundação Universidade Federal do Amapá, autorizada por meio do Decreto n.º 98.977, de 2 de março de 1990, publicado no Diário Oficial da União n.º 43, de 5 de março de 1990, nos

Constructo	Fator	Referências elencadas
		<p>termos da Lei n.º 7.530, de 29 de agosto de 1986, que autoriza o Poder Executivo a instituí-la, tendo seu estatuto aprovado pela Portaria Ministerial n.º 868/90, de acordo com o Parecer n.º 649/90-SESu, aprovado em 9 de agosto de 1990 e publicado na Documenta MRC n.º 35, tornando-a uma Instituição de Ensino Superior (IES), mantida pela União (UNIFAP, 2015, p. 18).</p> <p>Conforme disposto no artigo 55 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, está assinalado que: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida” (BRASIL, 1996). Desta forma, a sustentabilidade financeira da UNIFAP se dá em consonância com o aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual (LDO) (UNIFAP, 2015, p. 102).</p>
FIN	FIN-D EPG	<p>Para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes (Custeio) e de Capital o MEC se baseia na “Matriz Andifes”, modelo elaborado em parceria entre a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Secretaria de Ensino Superior (SESu), regulamentado pelo Decreto n.º 7.233/2010, que dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, utilizando-se dos seguintes parâmetros: o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período; a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento; a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; número de registro e comercialização de patentes; a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004; a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (UNIFAP, 2015, p. 102).</p>

Constructo	Fator	Referências elencadas
		<p>A Tabela 04 apresenta, de forma consolidada, a evolução dos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) no período de 2010 a 2015, não contabilizando os recursos oriundos de convênios, descentralizações de créditos e emendas parlamentares (UNIFAP, 2015, p. 105).</p> <p>Considerando que no PDI constam diversas metas a serem alcançadas e que muitas delas irão refletir em aporte de recursos para ampliação e melhoria na infraestrutura da UNIFAP, conseqüentemente irá onerar em despesas para manutenção das mesmas. Além disto, há que se considerar a necessidade de acréscimo no quantitativo do quadro de docentes e técnico-administrativos e todas as demais despesas relativas a pessoal. Acrescente-se ainda a destinação de recursos para apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Para o período de 2016 a 2019, conforme projetado na Tabela 05, estima-se um aumento considerável do orçamento, haja vista a necessidade de consolidação e expansão da infraestrutura e o crescimento no quadro de pessoal (UNIFAP, 2015, p. 106).</p>
	FIN-F ONT	<p>A UNIFAP conta também com recursos de descentralizações oriundos de diversos órgãos a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/ Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)/CAPES/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), de emendas e arrecadação de recursos próprios provenientes, em especial, da cobrança de taxas referentes à prestação de serviços e de aluguéis em decorrência da utilização de espaço físico (UNIFAP, 2015, p. 102).</p>
	FIN-P ERF	Sem ocorrências.

Fonte: elaborado pelo autor.