



SENADO FEDERAL

Comissão de Educação e Cultura
10ª Reunião Extraordinária – 20/3/2024
Resumo da Audiência Pública Interativa

Finalidade: debater a autonomia universitária e coletar sugestões de aprimoramento legislativo sobre a temática, em cumprimento ao Requerimento nº 30, de 2023, da CCT, e aos Requerimentos 117 e 120, de 2023, da Comissão de Educação, de minha autoria.

Requerimento relacionado: [REQ 30/2023-CCT](#) (Senador Carlos Viana – PODEMOS/MG); [REQ 117/2023 - CE](#) (Senador Carlos Viana – PODEMOS/MG); [REQ 130/2023 - CE](#) (Senador Carlos Viana – PODEMOS/MG)

Convidados: Sr. Ricardo Marcelo Fonseca, presidente da Comissão de Autonomia da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Sr. Bruno Coimbra, diretor jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); Sra. Manuella Mirella Nunes da Silva, presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE); Sr. Gustavo Seferian Scheffer Machado, presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); Sr. Vinícius Soares, presidente da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG); Sr. Gustavo Fagundes, diretor de regulação da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANPG); e Sr. Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca, secretário de educação superior do Ministério da Educação (MEC).

Ricardo Marcelo Fonseca, presidente da Comissão de Autonomia da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)

Principais tópicos abordados pelo convidado:

✓ A autonomia universitária, garantida pela Constituição Federal de 1988, engloba a autonomia financeira, patrimonial, didático-científica e administrativa, e é fundamental para o papel protagonista das universidades no Brasil. Apesar disso, pouco foi feito para implementar efetivamente a autonomia universitária desde 1988, resultando em dificuldades de planejamento, contratação e gestão, por não terem um regramento específico sobre o assunto.

✓ As universidades públicas concentram mais de 90% da produção de ciência e tecnologia do País, apesar de representarem apenas cerca de 20% das matrículas (80% das matrículas hoje estão no ensino privado).



SENADO FEDERAL

✓ No que diz respeito à dimensão financeira e patrimonial, há necessidade de um modelo de financiamento estável e previsível para garantir o desenvolvimento das universidades federais, como exemplo o das universidades estaduais paulistas, por meio de pacto interno, na Constituição do Estado de São Paulo, no sentido de vincular uma parte da arrecadação ao financiamento das universidades e da ciência e tecnologia.

✓ Importância de avançar legislativamente para proteger a autonomia didático-científica das universidades, especialmente em meio a polarizações políticas. Citou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548, na qual o Supremo Tribunal Federal ressaltou a autonomia, a liberdade e o pluralismo universitário.

✓ Questões atuais, como a greve dos servidores técnico administrativos, destacam a urgência de resolver entraves administrativos, como a Instrução Normativa (IN) nº 49, do Ministério da Gestão e da Inovação, que prevê regras específicas no que diz respeito ao controle de jornada e considerada pelo convidado como restritivas e problemáticas para as universidades.

✓ Existem problemas na escolha dos reitores, com nomeações que não refletem a vontade da comunidade universitária, que exigem evolução legislativa, como o fim da lista tríplice. Citou como exemplo a lei dos institutos federais, que prevê eleição por chapa, respeitando a autonomia do instituto, na medida em que ele próprio estabelece os critérios da eleição.

✓ Não obstante a autonomia universitária tenha centralidade no sistema constitucional brasileiro, recai sobre ela uma enorme lacuna legislativa. Por ser regra constitucional, é preciso avanço sobre o tema com urgência.

✓ Sem o reforço orçamentário das universidades públicas em geral, o debate sobre autonomia fica esvaziado e prejudicado. Assim, o foco central da discussão deve ser autonomia universitária do ponto de vista orçamentário. Ressaltou que, de 2016 a 2022, o orçamento discricionário das universidades federais, direcionados à manutenção, reduziu-se à metade, considerando os valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Houve uma retomada orçamentária, mas é necessário avançar muito mais, sob pena de algumas instituições fecharem em 2024 se não houver uma recomposição orçamentária.

✓ A reposição orçamentária é crucial tendo em vista que as universidades federais têm função de inclusão, o que é absolutamente central para que os estudantes tenham condição de permanência, não apenas de acesso.

✓ As instituições são submetidas a toda forma de avaliação do Ministério da Educação (MEC) na graduação e na pós-graduação e têm evoluído na sua transparência e integridade interna, não desejando ficar livre de qualquer controle. Mas a discussão tem que se direcionar mais para autonomia e liberdade universitária do que para controle e limitações. Relembrou que, entre 2016 e 2017, várias das principais universidades públicas federais foram objeto de operações policiais e midiáticas, com condução coercitiva de



SENADO FEDERAL

reitores e vice-reitores, destacando o ocorrido na Universidade Federal de Santa Catarina, que culminou com o suicídio do reitor Luiz Carlos Cancellier.

✓ A autonomia possibilita que a universidade cumpra sua missão de ajudar o Brasil a se desenvolver, ter mais soberania e desenvolvimento econômico. A propósito, o papel das instituições no combate à pandemia foi de destaque.

Principais recomendações do convidado:

✓ Implementar um modelo de financiamento estável e previsível para as universidades federais.

✓ Avançar legislativamente para proteger a autonomia didático-científica das universidades, garantindo liberdade de expressão e pesquisa.

✓ Solucionar entraves administrativos, como a IN nº 49, para permitir uma gestão mais eficiente e flexível das universidades.

✓ Reformar o processo de escolha dos reitores, considerando a eleição por chapa como uma alternativa para fortalecer a legitimidade e autonomia das universidades. Sobre eleições de reitor, aprovar o PL nº 2.699, de 2011, que defende a autonomia universitária e é permeável à ideia da paridade, que vai ser decidida por cada universidade.

✓ Aumentar o orçamento do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Bruno Coimbra, diretor jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)

Principais tópicos abordados pelo convidado:

✓ Há complementaridade entre instituições públicas e privadas no contexto da autonomia universitária, tanto administrativa quanto didático-pedagógica. As instituições particulares já passaram por diversos atos regulatórios e são recorrentemente visitadas para o reconhecimento e renovação de reconhecimento dos seus cursos. Existem propostas para modernizar a regulamentação das universidades, com prazos flexíveis e avaliações criteriosas, especialmente para instituições com missões específicas em determinados campos do saber.

✓ Reflexão sobre a modalidade de ensino, especialmente no contexto do ensino a distância (EaD), visando preservar a qualidade e a empregabilidade dos alunos. Hoje ela é muito profunda, verticalizada com relação aos cursos da área da saúde e comentada em relação às licenciaturas, à formação de professores.

✓ Discussão sobre a metodologia de aprendizagem como alternativa para abordar questões relacionadas à modalidade de ensino, permitindo que as instituições



SENADO FEDERAL

exercem plenamente sua autonomia didático-pedagógica e que se consiga preservar o EaD. Citou experiências exitosas na época da pandemia de covid-19.

✓ No que diz respeito às questões orçamentárias, falou sobre a necessidade de reprogramação e remodelagem do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para garantir a sustentabilidade financeira das instituições privadas e o acesso dos estudantes. Informou que o Fies já contemplou 750 mil vagas e atualmente a oferta de primeiro semestre foi de 66 mil, podendo chegar a cerca de cem mil vagas.

✓ Reconhecimento da importância do Prouni (Programa Universidade para Todos) como política de inclusão e oportuna preservação do programa na reforma tributária.

✓ A discussão sobre modalidade e metodologia já se encontra ultrapassada. Não faltam regulamentação e avaliação, existem processos de credenciamento e credenciamento institucional, instrumentos de verificação do Inep e ciclos do Enade para exame de determinados cursos a cada três anos e avaliações *in loco* determinadas pelo MEC. Esses processos podem ser modernizados. Ocorreu grande modificação da regulamentação do EaD em 2017, é salutar que haja uma revisita em 2024.

✓ Há parecer do Conselho Nacional de Educação com análise de oportunidades metodológicas, para que as universidades, os centros universitários e as faculdades determinem o seu projeto pedagógico e como efetivamente ele vai ser entregue para a sociedade e para o estudante.

✓ Defendeu que haja discussão no Parlamento para definir alguns pontos dessa fruição da autonomia didático-pedagógica das universidades em sentido *lato*, para que se determine aquilo que eventualmente a sociedade entenda que não é possível ser prestado dentro do formato determinado, e converse com o Conselho Nacional de Educação para detalhar, eventualmente, como se dará o exercício dessa autonomia com enfoque na metodologia.

✓ Acredita que algumas das atividades, competências e habilidades a serem desenvolvidas no curso de Enfermagem são impossíveis que sejam desenvolvidas de forma remota.

Principais recomendações do convidado:

✓ Modernizar a regulamentação universitária para permitir maior flexibilidade e adaptação às diferentes missões institucionais, por meio de prazos mais extensos e um olhar mais criterioso a universidades especializadas em eventuais campos do saber, para que se possa direcionar seu orçamento na área e possibilitar maior entrega.

✓ Reforçar as medidas de segurança no registro e expedição de diplomas para combater fraudes e garantir a segurança do processo.

✓ Promover discussões sobre a metodologia de aprendizagem para garantir a qualidade do ensino, especialmente no contexto do EaD.



SENADO FEDERAL

- ✓ Reavaliar e reprogramar o Fies para garantir a sustentabilidade financeira das instituições privadas e o acesso dos estudantes.
- ✓ Preservar o Prouni como política de inclusão e acesso à educação superior.
- ✓ Revisitar a Lei do Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), que completou 20 anos esse ano, para atualização das dimensões e abordagens às necessidades atuais da educação superior.

Sra. Manuella Mirella Nunes da Silva, presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE)

Principais tópicos abordados pela convidada:

- ✓ É de suma importância a participação dos estudantes no debate sobre a autonomia universitária, considerando que eles compõem a maioria da comunidade acadêmica. É papel da universidade dar retorno à sociedade em busca da solução de problemas sociais por meio de um pensar em ciência, tecnologia e inovação, comprometida com o desenvolvimento do País.
- ✓ Os ideais de ensino superior brasileiro devem ser revisitados, e não apenas a universidade, incluindo questões como orçamento, recurricularização, combate à evasão e papel social das universidades, que ficaram tão remodeladas após a pandemia. Destacou o papel do Estado de oferecer educação pública, gratuita e de qualidade para todas as pessoas.
- ✓ A autonomia universitária é elemento central para a construção de uma universidade comprometida com o desenvolvimento social e tecnológico do País. Garante que a universidade diga como vai organizar sua forma de ingresso e atuação.
- ✓ A Une está realizando uma caravana chamada Clima de Futuro, na defesa de uma reforma universitária estruturante. Irão percorrer 12 estados do Brasil, visitando uma universidade pública e uma privada. A reformulação da estrutura universitária deve ter como base a democratização do acesso, autonomia de universidades públicas e privadas, a permanência estudantil, participação dos estudantes nas decisões institucionais, eleição direta para diretor e criação de conselhos comunitários.

Principais recomendações da convidada:

- ✓ Garantir o fim da lista tríplice no processo de eleição de reitores nas universidades públicas e a criação de conselhos universitários nas universidades privadas.
- ✓ Incentivar a participação dos estudantes nos processos decisórios das universidades, com ênfase na paridade e na eleição direta para cargos de gestão.



SENADO FEDERAL

- ✓ Priorizar o debate sobre a autonomia universitária como parte integrante de uma reforma universitária mais ampla, abordando temas como financiamento, estrutura curricular e democratização do acesso, com a formulação de um documento robusto que contemple os anseios dos estudantes e promova mudanças significativas.
- ✓ Ampliar e regulamentar as bonificações regionais, ressaltando o papel das universidades no processo de desenvolvimento regional, gerando retorno aos estados e municípios em que as instituições estão localizadas.
- ✓ Garantir os recursos adequados para as universidades públicas, que estão com orçamento precário, e promover a transformação do Pnaes em lei, para garantir a permanência e o apoio aos estudantes em situação de vulnerabilidade.
- ✓ Revogar o novo ensino médio e garantir uma formação geral básica de qualidade, além de ampliar a formação de professores e promover uma educação mais inclusiva e de qualidade.

Gustavo Seferian Scheffer Machado, presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN)

Principais tópicos abordados pelo convidado:

- ✓ A autonomia universitária, consagrada no art. 207 da Constituição Federal, é uma conquista histórica e política fundamental para o fortalecimento das instituições de ensino superior no Brasil e sagra a autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial das universidades brasileiras.
- ✓ Reconhecimento dos acúmulos históricos do Andes Sindicato Nacional na defesa da autonomia universitária, desde antes da promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais.
- ✓ Críticas aos retrocessos e ataques à autonomia universitária, destacando a intervenção em universidades federais e institutos federais, bem como a imposição da lista tríplice para a escolha de reitores. Informou que 14 universidades seguem sob intervenção, com perseguição a docentes e desrespeito a decisões soberanas dos conselhos universitários. Demonstrou preocupação com os ataques à universidade pública e à produção científica, bem como a necessidade de valorização dos servidores e servidoras, políticas de permanência estudantil e participação efetiva dos estudantes e servidores nos processos decisórios das instituições de ensino.
- ✓ A importância de construir uma greve nacional dos docentes e políticas que garantam a participação livre e sem amarras de todos os segmentos da comunidade acadêmica na gestão das universidades. O Fies tem como a defesa da autonomia universitária nos acúmulos históricos no âmbito do Sindicato Nacional e tem como agenda



SENADO FEDERAL

política o combate ao clientelismo, ao patrimonialismo e à privatização do ensino superior. Passa pela defesa incondicional de que o financiamento público deve ter uma destinação pública e de que qualquer espécie de desvio nesse caminho, ainda que possa ter um fomento nominal de acesso a vagas, de fortalecimento a postos de trabalho ou qualquer coisa que o valha, tem más consequências no processo de construção do ensino público, gratuito, de qualidade e amparado nos interesses da população.

✓ A recomposição adequada, com os devidos ajustes inflacionários desde 2012, e investimento público nas universidades federais brasileiras, que deveria ser acrescido em R\$ 2,5 bilhões, o que representa 40% do orçamento de 2024.

✓ Sobre a privatização das próprias condições de sustentação das universidades brasileiras, entende que a universidade não deve ser espaço para atuação empresarial e obtenção de lucro. A universidade tem que ser um espaço efetivamente para o exercício de liberdade dos seus servidores e servidoras nas mais diversas tonalidades ideológicas, políticas, teóricas, para promoção de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Principais recomendações do convidado:

✓ Intensificação da luta pela revogação da Lei nº 9.192, de 1995, que instituiu a lista tríplice, e destaque para projetos de lei que buscam avançar na democratização dos processos de escolha de gestores universitários.

✓ Fortalecimento das mobilizações em defesa da universidade pública, valorização dos servidores e servidoras e implementação de políticas de permanência estudantil.

✓ Promoção de uma greve nacional dos docentes e medidas que garantam a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade acadêmica na gestão das instituições de ensino.

✓ Afirmar a presencialidade enquanto tônica das atividades pedagógicas, das atividades de pesquisa, de extensão e das políticas dentro das universidades. A questão de o EaD proporcionar ensino para, por exemplo, pessoas com dever de cuidado, deveria ser solucionada com uma política forte de assistência social, de atenção ao ensino básico e oferta de creches.

Vinicius Soares, presidente da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG)

Principais tópicos abordados pelo convidado:

✓ A universidade brasileira tem papel social na mitigação das desigualdades sociais e se apresenta como polo de resistência democrática, combate ao autoritarismo e



SENADO FEDERAL

desenvolvimento social. A universidade no Brasil é recente, conta com pouco mais de cem anos. Em decorrência de seu papel social, sofre constantes ataques à autonomia universitária, historicamente presentes em momentos de interrupção democrática.

✓ Destaca a importância de projetos de lei que garantam a efetiva autonomia universitária, com perspectiva de controle social. Considera a lista tríplice como resquício da ditadura civil-militar e um excesso de controle do governo federal perante a universidade.

✓ Como consequências negativas dos ataques sofridos pelas instituições, observa-se a evasão de estudantes e a diminuição da formação de quadros técnicos de alto nível. A evasão na graduação atinge o marco de 60% e, entre os anos de 2019 e 2022, 9 mil doutores não foram titulados, mesmo existindo vagas no sistema.

✓ A maior riqueza do Brasil é seu povo, do que decorre a necessidade de aproveitar a janela demográfica para investir na educação e no desenvolvimento do País.

Principais recomendações do convidado:

✓ Fortalecer a autonomia universitária por meio de instrumentos jurídicos que garantam a continuidade da autonomia frente a mudanças de governo.

✓ Efetivar medidas como a garantia de posse imediata dos reitores eleitos; paridade nas eleições universitárias, para que sejam eleições democráticas e os gestores eleitos tenham de fato legitimidade acadêmica, em especial para o segmento estudantil; e enfrentamento aos cortes de orçamento.

✓ Implementar medidas para combater a evasão de estudantes e para garantir a formação de quadros técnicos de alto nível.

✓ Investir na educação básica para formar uma juventude capacitada a contribuir para o desenvolvimento nacional.

Sr. Gustavo Fagundes, diretor de regulação da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)

Principais tópicos abordados pelo convidado:

✓ Embora a autonomia universitária seja garantida pela Constituição Federal (CF) e reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), existem restrições impostas por normas regulatórias inferiores, como portarias, instruções normativas e pareceres em aspectos não contemplados pela LDB e CF. Argumenta que é fundamental que o Poder Executivo, ao exercer seu poder regulamentar, respeite os limites estabelecidos pela legislação, sem extrapolar o que está previsto na CF e na LDB.



SENADO FEDERAL

✓ Exemplifica algumas restrições à autonomia universitária, como a dificuldade para abrir novos cursos de graduação e pós-graduação, restrições aos *campi* fora de sede, condicionando a um processo regulatório burocrático e imposições de metodologias educacionais por órgãos reguladores, como o Inep. As metodologias educacionais devem ser atribuição da instituição de educação superior, seguindo o seu regramento interno, ouvindo os seus órgãos de gestão interna, com ampla gama de representatividade, execução e auto-avaliação. Cabe aos órgãos reguladores aferir a efetividade da execução da proposta metodológica, a qualidade do fazer metodológico a partir da proposta aprovada pelos órgãos institucionais.

✓ A proibição de modalidade de EaD em determinados cursos gera riscos, como impedir o acesso à educação superior para pessoas em regiões remotas e limitar a capacidade das instituições de implementar propostas pedagógicas de qualidade. O questionamento sobre a qualidade de cursos EaD pode ser comprovada com o resultado do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), que traz notas maiores para alguns cursos na modalidade à distância se comparado com presenciais. A proibição afeta a autonomia universitária.

✓ É atribuição da instituição de educação elaborar e implementar sua proposta pedagógica, nos casos de atividade presencial e de EaD, em respeito às liberdades e harmonia de aprender do estudante e de ensinar do docente definidas por colegiados representativos. Limitando-se a proposta pedagógica, restringe-se o direito essencial do aluno de acesso à educação. A definição de proposta metodológica, no que diz respeito ao tempo de atividades presenciais ou EaD, depende da natureza de cada curso e suas peculiaridades.

Principais recomendações do convidado:

✓ Garantir que o Poder Executivo respeite os limites estabelecidos pela Constituição e pela LDB, ao exercer seu poder regulamentar, a fim de que seja assegurada a autonomia universitária.

✓ Promover o aprimoramento dos processos de avaliação e supervisão para garantir a qualidade da educação, independentemente da modalidade de ensino. O sistema de avaliação precisa conseguir enxergar cada instituição de acordo com a sua individualidade e não de acordo com balizas comuns a todos.

✓ Considerar a criação das universidades por campo de saber, proposta em discussão pelo Conselho Nacional de Educação, pode ser uma forma de permitir que as instituições atuem de forma mais focada em suas áreas de expertise, fortalecendo sua capacidade de resposta, pesquisa e produção de resultados.

**Sr. Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca, secretário de educação superior do
Ministério da Educação (MEC)**



SENADO FEDERAL

Principais tópicos abordados pelo convidado:

✓ A Conferência Regional de Educação Superior em Brasília, de iniciativa da Unesco, reuniu 1.250 participantes de 26 países, com foco no tema da autonomia universitária.

✓ No plano de ação da Terceira Conferência Regional de Educação Superior (CRES), ocorrida em 2018, aparecem como objetivos o fortalecimento e a consolidação da autonomia universitária e o compromisso social das instituições de ensino superior nos países da América Latina e do Caribe. Na Cres+5, ocorrida em 2021, foram definidos conceitos iniciais: autonomia é um conceito “nucleador” da universidade; ele precisa estar presente de uma forma transversal em todas as práticas e ações da universidade; e ainda é um processo inacabado na América e no Caribe. A autonomia é fundamental para as instituições de ensino superior cumprirem sua função social, produzindo conhecimento e oferecendo espaço para crítica e reflexão. Destaca a importância da autonomia financeira, pedagógica e acadêmica, gestão democrática, transparência, participação da comunidade e inclusão.

✓ No Programa Bolsa Permanência, o orçamento de 2024 foi triplicado em relação ao de 2022, com a mesma proporção de aumento de alunos atendidos. Em 2024, todos os estudantes indígenas e quilombolas das universidades federais serão contemplados pela Bolsa.

✓ Importância da participação da comunidade, tanto para executar e pensar políticas públicas, como estar presente e dialogar com esse território, com os entes federativos, os movimentos sociais, a sociedade civil organizada e o setor industrial. A universidade deve ser um espaço efetivamente democrático, de promoção da inclusão e de afirmação da pluralidade, e para isso a autonomia é um elemento bastante importante e significativo.

✓ Sobre a autonomia responsável, informou que documento da declaração da CRES indica que a autonomia só tem sentido se for socialmente responsável em relação às necessidades da população e do meio ambiente.

✓ A questão do ensino à distância é uma preocupação do Ministério da Educação, especialmente no que diz respeito à qualidade e ao bom desempenho dos cursos. Ressaltou o trabalho do MEC no sentido de ampliar o acesso, a permanência e a conclusão do ensino superior na modalidade EaD.

Principais recomendações do convidado:

✓ Aprovar os PLs que implementem o fim da lista tríplice e o aprofundamento da Política Nacional de Assistência Estudantil.



SENADO FEDERAL

- ✓ Garantir a autonomia financeira das universidades, com percentuais diretos do orçamento da União e estratégias para financiar instituições estaduais e municipais.
- ✓ Fortalecer a autonomia organizativa e pedagógica-acadêmica, permitindo que as universidades atendam seus objetivos e contribuam para a sociedade.
- ✓ Investir na assistência estudantil para garantir acesso e permanência dos alunos, por meio da Bolsa Permanência, além de promover a gestão democrática, transparência e inclusão nas universidades.