

() Graduação (X) Pós-Graduação

A AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS COMO EXERCÍCIO DE PODER: uma breve análise sob a perspectiva estruturalista

Gabriela Lima Hinoue,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
gabrielahinoue@gmail.com

Marco Antonio Costa da Silva,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
marco.silva@ufms.br

Élcio Gustavo Benini,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
elciobenini@yahoo.com.br

Arthur Caldeira Sanches,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
arthur.sanches@ufms.br

RESUMO

As universidades federais (UF) brasileiras fazem parte da administração pública indireta, não estão subordinadas a órgãos da administração direta, característica que lhes proporciona autonomia. Ocorre que as UF são avaliadas pela administração indireta (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES) e os resultados impactam diretamente no cálculo dos seus orçamentos, podendo, de alguma forma, minimizar suas ações e autonomia. A partir deste tipo de avaliação, estabelece-se uma relação de poder. Assim, este estudo busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: o modelo de avaliação aos quais as universidades públicas estão submetidas diminuem a autonomia inerente a sua natureza jurídica. Para isso, o objetivo geral é identificar a relação de poder que se estabelece entre as universidades públicas e os órgãos de avaliação, sob uma perspectiva estruturalista. Com base nos tipos de poderes exercidos pelas organizações, propostos pelo Etzioni, realizou-se uma pesquisa pura, qualitativa e exploratória, com referências bibliográficas e documentais. Os resultados sugerem que avaliações que impactam no orçamento exercem um poder característico de organizações utilitárias, o qual é típico de empresas privadas e que, por conseguinte, colocam a autonomia em risco.

Palavras-chave: Administração Pública; Relação de Poder; Orçamento; Organizações Utilitárias.

Esta pesquisa tem como objetivo geral identificar a relação de poder que se estabelece entre as universidades públicas e os órgãos de avaliação, tendo como base teórica a tipologia de poder proposta pelo estruturalista Etzioni (1964). Para tratar sobre o tema, há três objetivos específicos: 1) discorrer sobre as avaliações que exercem poder sobre as universidades públicas federais; 2) compreender os tipos de organizações concebidos pelo Etzioni (1964); e 3) identificar em qual destes tipos as universidades federais se encontram, quando submetidas a avaliações, a partir da análise de dados documentais. O alcance dos objetivos propostos foi conseguido feito por meio de uma pesquisa qualitativa, exploratória, utilizando-se, majoritariamente, de fontes bibliográficas, complementados por levantamentos documentais, tais como: Lei nº 9.448/97 (INEP), Lei nº 8.405/92 (CAPES), Lei nº 10.861/04 (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- Sinaes) e Decreto nº 7.233/10 (Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária).

É certo que o Estado estabelece uma relação de poder com praticamente todos os setores da sociedade, inclusive dentro de sua própria estrutura, seja de maneira a regulamentar um assunto específico ou de exercer controle, às vezes rígido, nas atividades de seus órgãos. As UF fazem parte da administração indireta, são fundações públicas. Di Pietro (2014) entende que fundação pública é uma modalidade de autarquia, assim denominada de autarquia fundacional, tendo em vista que seu regime jurídico é o de pessoas jurídicas de direito público, igual ao das autarquias. Devido a sua natureza jurídica, as UF possuem autonomia administrativa e não estão subordinadas a nenhum órgão da administração pública direta, mas sim vinculadas. A autora faz ressalva em relação a esta característica, ao discorrer que “a autonomia administrativa da entidade não vai ao ponto de desvincular inteiramente dos laços que a prendem ao ente instituídos; este se encarrega de manter essa vinculação por meio do controle interno (tutela)” (DI PIETRO, 2014, p. 510).

Nota-se que afirmar que as fundações públicas, ou autarquias fundacionais, possuem livre autonomia administrativa é uma visão ingênuas que desconsidera os poderes exercidos sobre elas. Há, na relação entre universidades e órgãos de avaliação uma "subordinação indireta", uma vez que estas universidades precisam atender padrões mínimos de desempenho para, por exemplo, receber financiamento mais robusto. Assim, se as universidades não alcançarem os resultados exigidos por estes órgãos, sua autonomia pode ser reduzida de alguma forma.

O órgão da administração direta responsável por supervisionar as universidades é o Ministério da Educação - MEC, enquanto INEP, autarquia federal também vinculada ao MEC

(BRASIL, 1997), é o órgão responsável por avaliar as UF, por meio do Sinaes (BRASIL, 2004). Os Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* (níveis de mestrado e doutorado) são avaliados pela CAPES, fundação pública federal (BRASIL, 1992).

O Sinaes ao ser instituído pela Lei nº 10.861/2004 tornou-se um dos parâmetros utilizados pela matriz de distribuição de recursos orçamentários às universidades federais, conforme previsão no art. 4º, inciso VI, do Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Outros parâmetros considerados na distribuição de recursos são: número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes; oferta de cursos de graduação e pós-graduação; a produção de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico; número de registro e comercialização de patentes; relação entre o número de alunos e o número de docentes; existência de programas de mestrado e doutorado, bem como os resultados da avaliação feita CAPES (BRASIL, 2010).

Percebe-se que a destinação de orçamento está intimamente relacionada com os resultados das avaliações do Sinaes e da CAPES, bem como de resultados entregues à sociedade. Neste mesmo sentido, Reis *et al.*, (2014, p. 2), afirmam que o atual modelo de financiamento:

busca alocar os recursos orçamentários em função da produção acadêmica e do desempenho das universidades em variáveis e indicadores que mais guardam relação com a necessidade de recursos para a manutenção e desenvolvimento de suas atividades.

[...]

Cumprir as metas governamentais para a educação superior, melhorando seus indicadores, torna-se fundamental tanto para o processo de avaliação das universidades, como também para a definição de seu financiamento.

Neste contexto, o processo de avaliação das UF demanda atenção dos gestores públicos, não apenas porque indicam os níveis de educação e gestão, mas também porque os resultados deste processo impactarão diretamente no orçamento. Ademais, ao se ter um orçamento pautado em avaliação e em produção intelectual acadêmica, corre-se o risco de se UF focadas em resultados imediatos, contrariando a essência da academia que, conforme explicado por Leite (2005), são instituições em que o objeto é o conhecimento, o qual o seu desenvolvimento exige processo de longa maturação. A mesma autora ainda apresenta um alerta para:

[...] a emergência de programas de avaliação performativos e gerencialistas, para processos de avaliação de desempenho e busca de resultados que podem dar origem a mudanças que levem as universidades a viverem um fenômeno do que chamo de *redesenho capitalista*.

[...]

O redesenho capitalista das universidades tem sido um resultado de processos de gestão que se apoiam em fortes avaliações institucionais (LEITE, 2005, p. 12-13).

Ante o exposto, constata-se que as avaliações e o incentivo para resultados imediatos, por meio de produção acadêmica, exercem uma certa pressão sobre a gestão das UF, estabelecendo-se uma relação de poder entre estas instituições de ensino superior e órgãos de avaliação.

A partir das relações de poder, Etzioni (1964) propôs três tipos de organizações, utilizando-se do critério de consentimento de poder, a saber: utilitárias, coercitivas e normativas. As organizações utilitárias oferecem recompensas aos indivíduos subordinados a elas, como exemplo é possível citar as empresas; as organizações coercitivas, como o próprio nome sugere, exercem coerção e alienação nos grupos de nível mais baixo, como é o exemplo das prisões; já as organizações normativas possuem símbolos para exercer o poder sobre pessoas, as quais retribuem com alto engajamento, tendo como principal exemplo as ordens religiosas.

Nas universidades há uma relação de poder entre universidade-aluno, típica de organizações normativas e coercitivas (MOTTA, 1986) e há, também, uma relação vertical com os órgãos de avaliação, seja com o Sinaes, o qual é de responsabilidade de uma autarquia federal (INEP) e/ou com a Capes, a qual é uma fundação pública federal.

Considerando a análise documental realizada para esta pesquisa e a consulta às fontes bibliográficas, identifica-se que na relação entre UF e órgãos de avaliação há um consentimento de poder característicos de organizações utilitárias que, segundo Motta (1986), é o mesmo identificado em empresas. Esta análise vai ao encontro da constatação realizada por Leite (2005), ao afirmar que as avaliações do tipo gerencial têm direcionado a gestão das universidades àquela típica das empresas, as quais têm seus objetivos pautados na lógica do mercado, e dos estudos de Oliveira (2019) que destacou a existência da tendência da ideia de que a avaliação da educação pública deve cumprir um papel já presente no mercado consumidor, com foco em qualidade e desempenho institucional.

Diante disso, sugere-se que há indícios de que as avaliações das universidades federais exercem poderes que minimizam a autonomia destas instituições públicas e que as direcionam para a lógica do mercado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 7.233**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.405**, de 9 de janeiro de 1992. Institui como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8405compilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.448**, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9448.htm>. Acesso em: 27 jun. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ETZIONI, A. **Organizações Modernas**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1964.

LEITE, D. **Reformas Universitárias. Avaliação Institucional Participativa**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MOTTA, F. C. P. **Teoria das organizações**: evolução e crítica. São Paulo: Pioneira, 1986.

OLIVEIRA, M. S de. **Orçamento em Instituições Federais de Ensino Superior**: proposta de matriz orçamentária associada aos elementos da qualidade. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2019. Disponível em:<<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10175>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

REIS, C. Z. T; OLIVEIRA, A. R. de; SILVEIRA, S. F. R; CUNHA, N. R. S. Variáveis discriminantes do nível de Institucionalização do modelo orçamentário nas Universidades federais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 83-100, ago. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2014v16n39p83>>. Acesso em: 27 jun. 2021.