

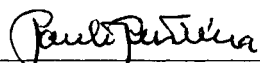
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A POLÍTICA DE CONTROLE DO GOVERNO EM RELAÇÃO  
ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÂRQUICAS E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS SOBRE AS ESTRUTURAS ADMINISTRA  
TIVAS DESTAS INSTITUIÇÕES.

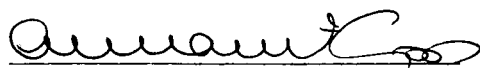
MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR  
PEDRO LINCOLN CARNEIRO LEÃO DE MATTOS

E APROVADA EM 11.02.81

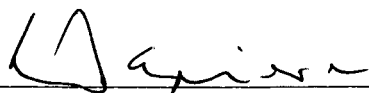
PELA COMISSÃO JULGADORA



PAULO REIS VIEIRA - PHD



ANNA MARIA CAMPOS - DPA



EDUARDO O. DAPIEVE - MPA

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PEDRO LINCOLN CARNEIRO LEÃO DE MATTOS

A POLÍTICA DE CONTROLE DO GOVERNO EM RELAÇÃO  
ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÂRQUICAS E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS SOBRE AS ESTRUTURAS ADMINISTRA  
TIVAS DESTAS INSTITUIÇÕES.

Monografia apresentada à Escola  
Brasileira de Administração Pública  
para a obtenção do grau de Mestre  
em Administração Pública.

RIO DE JANEIRO 1980

198105 718

T/EBAP M444p



1000015564

## R E S U M O

Esta monografia se situa no campo do relacionamento Governo Federal-universidades por ele mantidas, concebido basicamente como um problema político, e onde se projetam relações sociais mais amplas. Detem-se, contudo, sobre os reflexos e conseqüências de tal problema político e social que afetam as estruturas administrativas e organizacionais das universidades autárquicas. Acredita-se que o enfoque mais capaz de descrever aquele relacionamento e mais fecundo para uma mudança no comportamento organizacional da universidade seria o da análise da política de controle ou de "supervisão ministerial" (na linguagem da Reforma Administrativa de 1967) que o Governo, implícita ou explicitamente, mantém sobre as universidades federais autárquicas.

Um panorama da evolução histórica desta política de controle, desde seus primórdios no século XVI até fins do governo Geisel (1978), destacaria — como o faz o Capítulo I — contornos adstringentes, uma política de "rédeas curtas" para com o ensino superior, a postura atributiva, o regime de burocracias públicas, a ascensão do poder normativo de órgãos-meio da cúpula federal. O erro da política de controle do Governo tem sido de natureza pedagógica: ignorar a dinâmica da organização-universidade e, pelo uso do poder sobre os meios, substituir-se a ela.

Entre as conseqüências de tal política sobre as estruturas administrativas da universidade federal autárquica,

alguns traços característicos, como a hipertrofia dos setores de atividades-meio, a verticalização das cadeias de informação e decisão, a multiplicação de funções de controle intermediário, poderiam mostrar empiricamente — como vem a fazê-lo o Capítulo III — a predominância de uma certa "introversão organizacional" em vez de uma desejável "extroversão organizacional", situação de uma instituição universitária mais estruturada em função de suas atividades substantivas e mais eficaz nas respostas às demandas do ambiente.

A monografia se conclui por sugestões para uma nova política de controle, redimensionado como uma macrofunção social conduzida politicamente e não autoritariamente pelo Governo, em que a universidade, aberta, esteja sempre exposta ao estímulo realimentador de forças sociais externas, e acessível à participação de forças internas no processo decisório, tornado mais autônomo, horizontal e permeável.

A meu pai,

LINCOLN MOURÃO MATTOS (1907-1978)

Professor Emérito da Universidade  
Federal do Ceará, e ao exemplo  
de sua honestidade intelectual.

## A G R A D E C I M E N T O S

Toda monografia, toda tese, independentemente de seu tema e do seu nível de qualidade, traz em si um paradoxo. É uma peça objetiva, uníssonas. O autor não fala de si, e usa verbos na forma impessoal, quando diz sua opinião. Só aparecem os assuntos que trata em dados, análises e conclusões. Ele mesmo, não. E, no entanto, esse punhado de páginas resume meses ou anos de sua vida. É produto de esforço pessoal, de renúncias e de satisfações íntimas. Enquanto pesquisava ou escrevia, muitas reflexões e opções importantes talvez tenham sido feitas. De quantos encontros, quantas conversas, quantos conflitos e quantas amizades a monografia certamente foi a causa ! Não há dúvida: a despeito de seu estilo, e do que mostra do 1º ao último capítulo, um trabalho assim é algo extremamente pessoal. Em sua objetividade, contudo, ele permite que uma página deixe transparecer aquele tom pessoal que é seu: a de "Agradecimentos". Aqui não apenas se fala de pessoas. Fala-se a pessoas.

Edineide, minha esposa, certamente vê este trabalho de forma toda especial: inevitavelmente ele a envolveu e lhe trouxe sobrecargas. Ela sabe a emoção com que o reconheço. E eu imagino a sensação até de alívio que, participantes da expectativa deste momento de conclusão, têm agora meus parentes e amigos mais próximos.

O Professor Paulo Reis Vieira viu esta monografia desde aquele primeiro esboço que provavelmente não tinha nada a ver com o que hoje está aqui... Ele acompanhou e ajudou a

"metamorfose", chegou até a auxiliar na coleta de dados (!). Os incentivos, ao agradecer-los, eu devo arrolar também outros professores da EBAP/FGV. A ajuda e quase convivência diária durante os vários meses em que pesquisei na biblioteca da FGV, isto me cabe agradecer especialmente à equipe de bibliotecárias que ali encontrei sempre solícitas. O DASP permitiu-me acesso a seus arquivos e, já na fase final, a Fundação Projeto RONDON proporcionou-me facilidades. A CAPES (PICD) e o IPLAN/IPEA ("Programa de Financiamento de Teses") custearam parte das despesas.

Na Universidade Federal de Pernambuco foram muitos os que se envolveram com meu trabalho. Os colegas docentes com quem cheguei a trocar idéias no Departamento de Administração (cujo chefe muitas vezes me "defendeu" das complicações de burocracia) e em outros Departamentos. Com o Prof. Paulo Xavier discuti diversas hipóteses de medidas estatísticas para o estudo do Capítulo III, e ele mesmo incumbiu-se de processar em computador parte das informações daquele capítulo. A Dayse e o Givanildo, com sua equipe, se encarregaram de colocar tudo nas mãos do leitor.

## S U M Á R I O

|   | Página |
|---|--------|
| INTRODUÇÃO. . . . .   | 12     |
| <u>O problema.</u> . . . . .  | 12     |
| <u>A monografia.</u> . . . . .  | 16     |
| Objetivos . . . . .   | 16     |
| Estrutura . . . . .   | 17     |
| <br>CAPÍTULO I - QUADRO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE SUPERVI-<br>SÃO E CONTROLE DO GOVERNO SOBRE AS UNIVERSIDADES FEDE-<br>RAIS AUTÂRQUICAS . . . . . | <br>20 |
| I.1 - <u>Do Início da Colonização até o Século XX.</u> . . . .  | 21     |
| I.1.1. - Controle por motivos político-estratégicos .   | 21     |
| I.1.2. - Conseqüências gerais da política adotada . .   | 24     |
| I.1.3. - Algumas características administrativas. . .   | 25     |
| I.2 - <u>Dos primeiros anos do Século XX até o primeiro</u><br><u>"Estatuto das Universidades Brasileiras".</u> . . . .                           | <br>29 |
| I.2.1. - Mudanças no cenário institucional. . . . .   | 29     |
| I.2.2. - Anos de transição e defasagem na política do<br>Governo . . . . .  | <br>30 |
| I.2.3. - A participação de intelectuais e educadores<br>no processo decisório. . . . .  | <br>31 |
| I.2.4. - O Estatuto das Universidades Brasileiras(Dec<br>nº 19.851/31 . . . . .   | <br>32 |



|   |        |
|---|--------|
| I.3 - <u>Depois do Decreto nº 19.851/31 até meados da década de 60.</u> . . . . .   | 35     |
| I.3.1. - Efeitos do detalhismo normativo. . . . .   | 35     |
| I.3.2. - A fórmula do Art.8º do Decreto nº 19.851/31: instituições diversas associadas em universidades. . . . .                              | 36     |
| I.3.3. - A política do Governo em relação à federalização de IES . . . . .  | 38     |
| I.3.4. - Federalização: uma exigência das bases do sistema . . . . .  | 40     |
| I.3.5. - O Congresso e as federalizações a partir de 1950 . . . . .   | 41     |
| I.3.6. - O impacto administrativo da federalização. . . . .   | 42     |
| I.3.7. - A política de administração de pessoal . . . . .   | 44     |
| I.3.8. - O papel do DASP. . . . .   | 45     |
| I.3.9. - Primeiros esforços por autonomia administrativa . . . . .  | 47     |
| I.3.10.- Notas sobre o regime de administração de meios . . . . .   | 49     |
| I.3.11.- A diversidade de centros de política administrativa no Governo Federal . . . . .   | 53     |
| I.3.12.- A política do "exemplarismo" e suas consequências . . . . .  | 54     |
| I.4 - <u>Traços marcantes do período pós-64</u> . . . . .   | 56     |
| I.4.1. - Características normativas: padronização e detalhismo . . . . .  | 56     |
| I.4.2. - Racionalização e modernização dos processos. . . . .   | 58     |
| I.4.3. - "Supervisão Ministerial": fórmula de controle com limites imprecisos. . . . .  | 60     |
| I.4.4. - Reflexos das condições sociais na política de controle. . . . .  | 61     |
| I.4.5. - Análise de legislação surgida no período . . . . .   | 62     |
| I.5. - <u>Conclusão - síntese</u> . . . . .   | 66     |
| <br>CAPÍTULO II - AS CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA DE CONTROLE: ELEMENTOS PARA UMA INTERPRETAÇÃO . . . . .  | <br>68 |
| II.1 - <u>O impacto comportamental do controle sobre os meios de execução.</u> . . . . .  | 69     |
| II.2 - <u>O desestímulo trazido à formação de grupos e valores específicos, pela organização autoritária do processo decisório.</u> . . . . . | 70     |

|  |     |
|--|-----|
| II.3 - <u>Conseqüente inibição do desenvolvimento institucional . . . . .</u>  | 71  |
| II.4 - <u>Consolidação da burocracia como forma de poder na universidade. . . . .</u>  | 72  |
| II.5 - <u>Porta aberta à solução tecnicista ao invés da solução política e pedagógica. . . . .</u>   | 74  |
| CAPÍTULO III - ESTUDO EMPÍRICO SOBRE REFLEXOS DA POLÍTICA DE CONTROLE NAS ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÂRQUICAS. . . . . | 77  |
| III.1 - METODOLOGIA . . . . .  | 78  |
| III.1.1 - <u>O campo de estudo e a hipótese definidos. . . . .</u>   | 78  |
| III.1.2 - <u>A variável "pessoal" (cargos preenchidos), sua importância e o comportamento nela pesquisado . . . . .</u>                              | 79  |
| III.1.3 - <u>A classificação geral das informações sobre "pessoal" . . . . .</u>   | 81  |
| III.1.4 - <u>Observações especiais sobre a "Escala-Modelo" para classificação das informações sobre pessoal . . . . .</u>                            | 81  |
| III.1.5 - <u>As medidas utilizadas na análise dos perfis obtidos . . . . .</u>   | 87  |
| III.1.6 - <u>As análises desenvolvidas . . . . .</u>   | 90  |
| III.1.7 - <u>As fontes de informação e seu tratamento. . . . .</u>   | 94  |
| III.1.7.1 - O "momento" legal e administrativo em que ocorreram os atos oficiais cuja documentação foi tomada por fonte. . . . .                     | 95  |
| III.1.7.1.1 - O "momento" 1960/62 . . . . .  | 95  |
| III.1.7.1.2 - O "momento" 1974. . . . .  | 98  |
| III.1.7.2 - A sistemática de utilização dos documentos de base especificados no ANEXO A, para classificação e contagem . . . . .                     | 101 |
| III.2 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS . . . . .  | 105 |
| III.2.1 - <u>Em 1962 . . . . .</u>   | 106 |
| III.2.2 - <u>Em 1974 . . . . .</u>   | 110 |
| III.2.3 - <u>Estudo de correlação do coeficiente "α" com outras variáveis. . . . .</u>   | 116 |
| III.2.4 - <u>Um confronto UFAs x outras universidades em 1974. . . . .</u>   | 122 |

|   |     |
|---|-----|
| III.2.5 - <u>Elementos para análises de cada UFA</u> . . . . .  | 124 |
| III.3 - CONCLUSÕES. . . . .   | 124 |
| III.3.1 - <u>Limitações</u> . . . . .   | 124 |
| III.3.2 - <u>Enunciados</u> . . . . .   | 145 |
| CAPÍTULO IV - SUGESTÕES PARA UMA POLÍTICA DE CONTROLE   | 147 |
| IV.1 - <u>As bases do controle necessário</u> . . . . .   | 147 |
| IV.2 - <u>Uma fase de "recuperação institucional"</u> . . . . .   | 149 |
| IV.3 - <u>Controles de natureza sócio-política</u> . . . . .  | 150 |
| IV.4 - <u>Controles de natureza gerencial</u> . . . . .   | 156 |
| IV.5 - <u>Conclusões</u> . . . . .  | 158 |
| BIBLIOGRAFIA. . . . .   | 160 |
| <u>Livros e publicações não periódicas</u> . . . . .  | 160 |
| <u>Periódicos</u> . . . . .   | 166 |
| <u>Publicações Oficiais</u> . . . . .   | 168 |
| <u>Teses e Dissertações</u> . . . . .   | 170 |
| ANEXO A - DOCUMENTAÇÃO OFICIAL, FONTE DAS INFORMAÇÕES<br>BÁSICAS SOBRE CARGOS DE PESSOAL. . . . .   | 172 |
| ANEXO B - DATAS DE CRIAÇÃO E FEDERALIZAÇÃO DAS UNIVER<br>SIDADES FEDERAIS AUTÂRQUICAS E SUAS UNIDADES CONSTITU<br>TIVAS ORIGINAIS . . . . . | 184 |
| ANEXO C - SIGLAS E ABREVIACÕES. . . . .   | 197 |
| RELAÇÃO DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS.   |     |
| QUADRO 01 - ESCALA MODELO PARA CLASSIFICAÇÃO DAS IN-<br>FORMAÇÕES SOBRE PESSOAL (Item III.1.3). . . . .                                     | 82  |
| QUADRO 02 - PONDERAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES DE DIREÇÃO,<br>CHEFIA INTERMEDIÁRIA E ASSESSORAMENTO ESPECIAL (Item<br>III.1.4.1). . . . .       | 84  |
| TABELA 01 - UFAs - 1960/62 PESSOAL CLASSIFICADO SEGUN<br>DO ESCALA - MODELO E MEDIDAS DOS PERFIS OBTIDOS . . . .                            | 107 |
| TABELA 02 - MATRIZ DE CORRELAÇÕES LINEARES ENTRE OS<br>PERFIS DAS UFAs - 1960/62 . . . . .  | 108 |
| TABELA 03 - UFAs - 1974 PESSOAL CLASSIFICADO SEGUNDO<br>ESCALA-MODELO E MEDIDAS DOS PERFIS OBTIDOS. . . . .                                 | 111 |

|  |     |
|--|-----|
| TABELA 04 - MATRIZ DE CORRELAÇÕES LINEARES ENTRE OS<br>PERFIS DAS UFAs - 1974. . . . .   | 112 |
| TABELA 05 - EVOLUÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL DAS UFAs<br>EM MÉDIAS DE 1960/62 A 1974 . . . . .  | 114 |
| TABELA 06 - UFAs : VARIÁVEIS REFERENCIAIS PARA CARAC-<br>TERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA. . . . .   | 117 |
| TABELA 07 - POSIÇÕES RELATIVAS DAS UFAs - 1974 SEGUN-<br>DO MEDIDAS REPRESENTATIVAS DE SEUS PERFIS E SEGUNDO CA<br>DA UMA DAS VARIÁVEIS REFERENCIAIS DE CARACTERIZAÇÃO DA<br>ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA . . . . .   | 118 |
| TABELA 08 - UFAs - 1974: CORRELAÇÕES LINEARES DE POSI-<br>ÇÕES RELATIVAS SEGUNDO MEDIDAS REPRESENTATIVAS DOS PER-<br>FIS COM POSIÇÕES RELATIVAS SEGUNDO VARIÁVEIS REFEREN-<br>CIAIS DE CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA.  | 119 |
| TABELA 09 - VARIAÇÃO DO "COEFICIENTE DE EXTROVERSÃO -<br>INTROVERSÃO ORGANIZACIONAL" (" $\alpha$ ") NO PERÍODO 1960/62<br>A 1974, E CORRELAÇÃO LINEAR DAS POSIÇÕES RELATIVAS DAS<br>UFAs SEGUNDO AQUELA VARIAÇÃO, COM SUAS POSIÇÕES RELA-<br>TIVAS, SEGUNDO O CRESCIMENTO NO MESMO PERÍODO . . . . . | 121 |
| TABELA 10 - OUTRAS UNIVERSIDADES - 1974: PESSOAL<br>CLASSIFICADO SEGUNDO ESCALA MODELO E MEDIDAS DOS PER-<br>FIS OBTIDOS . . . . .   | 123 |
| TABELA 11 - MEDIDAS DE ANÁLISE DO PERFIL DE CADA UFA<br>EM 1960/62, EM 1974, E VARIAÇÃO NESTE PERÍODO . . . . .  | 125 |
| GRÁFICO 01 - UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÁRQUICAS - PER-<br>FIL MÉDIO DOS QUADROS DE PESSOAL. . . . .  | 115 |
| GRÁFICO 02 - UFAL - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 126 |
| GRÁFICO 03 - UFBA - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 127 |
| GRÁFICO 04 - UFCE - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 128 |
| GRÁFICO 05 - UFES - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 129 |
| GRÁFICO 06 - UFGO - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 130 |
| GRÁFICO 07 - UFF - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .   | 131 |
| GRÁFICO 08 - UFJF - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 132 |

|  |     |
|--|-----|
| GRÁFICO 09 - UFMG - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 133 |
| GRÁFICO 10 - UFPA - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 134 |
| GRÁFICO 11 - UFPB - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 135 |
| GRÁFICO 12 - UFPE - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 136 |
| GRÁFICO 13 - UFPR - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 137 |
| GRÁFICO 14 - UFRJ - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 138 |
| GRÁFICO 15 - UFRN - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 139 |
| GRÁFICO 16 - UFRPE - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . . | 140 |
| GRÁFICO 17 - UFRRJ - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . . | 141 |
| GRÁFICO 18 - UFRS - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 142 |
| GRÁFICO 19 - UFSC - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 143 |
| GRÁFICO 20 - UFSM - PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL . .  | 144 |

## I N T R O D U Ç Ã O

### O problema

A estruturação e a administração das universidades federais brasileiras tem sido nos últimos anos área de interesse para onde têm convergido debates em círculos acadêmicos e discussões em meios governamentais, quando se aborda a problemática do ensino superior e de outras funções que daquelas instituições espera a sociedade brasileira. Boa parte de tais debates e discussões tiveram um tom acentuadamente crítico.

Órgãos governamentais, sobretudo de planejamento, têm insistido em ver a universidade como uma instituição ineficiente — sorvedouro de excessivos recursos públicos, com baixo nível de desempenho — e mesmo ineficaz.<sup>1</sup> Em ampla análise retrospectiva dos aspectos organizacionais daquele desempenho face aos constantes estímulos e intervenções normativas do Governo no último decênio, o Conselho de Reitores identificava uma certa

---

<sup>1</sup>"É tão escandalosamente baixo o rendimento do investimento federal no ensino superior que seria imprudente expandir o dispêndio sem corrigir as causas do desperdício(...) O Brasil não gasta absurdamente pouco em educação, gasta absurdamente mal" (do ex-Ministro Roberto Campos em "O Globo de 30/1/68). O então Ministro Hélio Beltrão externou o mesmo ponto de vista no Jornal do Brasil de 15/5/68, no sentido de que "o Brasil investe pouco e gasta pior em educação". Apud MEC/DESU. Relatório da Equipe de Assessoramento ao Planejamento do Ensino Superior-EAPES. Rio, Acordo MEC/USAID, 1968. p. 51.

"inércia", algo quase intrínseco ao comportamento das universidades públicas<sup>2</sup>. A universidade é vista como freqüentemente divorciada — em sua pesquisa e em seus programas de ensino — da realidade profissional e sócio-cultural em que se encontra<sup>3</sup>. Inclusive da parte dos que a compõem surgem lamentações e críticas à "burocratização" de seus processos internos, "perigo e grande infortúnio da universidade brasileira"<sup>4</sup>, ao lado de outras críticas relativas à insuficiência das soluções de modernização ou racionalização tentadas pelo Governo entre 1968-1975, para dinamizar a organização universitária.

De seu lado, a administração das universidades — em que pesem suas deficiências "culpáveis" — passava a queixar-se do regime a que eram submetidas na centralização progressiva de competências pelos órgãos da Administração Direta Federal. Os meios acadêmicos repudiaram particularmente as intervenções de caráter autoritário na vida da comunidade universitária ou em manifestações de seu natural intercâmbio com a sociedade. E houve quem a isto relacionasse o alheamento de lideranças e forças do meio docente em relação aos programas de trabalho da universidade, a desesperança com que se acomodavam aos problemas e recusavam desafios, desestimuladas inclusive pelo enrijecimento da máquina administrativa onde a obtenção oportuna de meios se tornava cada vez mais difícil. Teria caído mais e mais a pressão sanguínea do organismo universitário justamente numa fase de crescimento e de demanda externa intensificada.

A discussão do problema a nível de universidades ou entre estas e o MEC passou freqüentemente pelo tema já clássico da autonomia, generosamente considerada "tradição sempre mantida e exigência permanente da universidade"<sup>5</sup>. Mas o enfoque da au

<sup>2</sup> CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. A autonomia universitária como principal dimensão da crise institucional da universidade brasileira. Brasília, set. 1978. Mimeografado. p.9 e sgs.

<sup>3</sup> SANTOS, J. Henrique. A Universidade e a sociedade brasileira atual: participação e alienação. In: O sistema universitário e a sociedade brasileira. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades brasileiras, 1978. p.16 e sgs. (Estudos e Debates 1).

<sup>4</sup> LEITE, Rogério C. de Cerqueira. As sete pragas da universidade brasileira. S. Paulo, Duas Cidades, 1978. p.21.

<sup>5</sup> SUCUPIRA, Newton. Parecer nº 76/62: Amplitude e limites da autonomia universitária. Documenta. Brasília, jun. 1962. nº 4. p.47. Na verdade, seria de afirmar-se que, historicamente, a autonomia universitária é muito mais tradição doutrinária do que realidade institucional.

tonomia universitária não levava muito longe a discussão: talvez mesmo tenha sido abordado com unilateralidade e gerado impasses. No caso das universidades federais autárquicas tem-se um contexto de instituição financeiramente dependente do Governo Federal — situação que não há como alterar significativamente a médio prazo — e integrante de um sistema de ensino próprio daquele nível de Governo no desempenho de função não apenas sociais, mas públicas. O importante, no entanto, no tema é que ele carrega toda uma motivação para o estudo do problema administrativo da universidade, aqui referido, e constitui-se em caminho que leva a um de seus aspectos mais substantivos: o do relacionamento Administração Direta Federal — universidades públicas. E seria preciso encará-lo — do ponto de vista da sociologia e política aplicadas à administração — como relações de poder e dependência. Na verdade, está-se diante de um problema político.

Assim, as relações Governo-universidades federais poderiam ser descritas como formando-se e evoluindo sob dois aspectos. Primeiro, o do modo como se estrutura e da proporção em que se reparte o poder entre o Estado e a Sociedade. Isto tende a refletir-se no relacionamento do Governo com organizações autárquicas como a universidade, resultando em centralismo e autoritarismo,<sup>6</sup> liberalismo, democracia, paternalismo e clientelismo político. De acordo com estas características gerais do regime surgem os padrões de comportamento, as normas legais ou sua interpretação, os processos e os recursos, inclusive de pressão e barganha, para se conseguir, de parte a parte, a efetivação de interesses e objetivos.

Sob outro aspecto, o relacionamento dependerá da postura do Governo, considerando a universidade como importante

---

<sup>6</sup> A tendência geral da política administrativa de Governos Federais em nossos dias, a médio e longo prazos, tem sido para a centralização. Criam-se entidades de administração autônoma e elas, pouco a pouco são postas sob maior controle estatal. Relatório sobre esta tendência controladora em geral, e, em particular, no caso das autarquias universitárias, analisando inclusive a experiência de vários países, já era apresentado em 1958 no XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas (Wiesbaden). Ver: CHAPMAN, Brain. Devolução de poderes a instituições autônomas, inclusive entidades profissionais e universidades. Tema I do XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas. Rio, FGV, 1960.



fator político-estratégico do equilíbrio social. De fato, a universidade, reunindo a porção potencialmente mais significativa das novas gerações e dos meios científicos e intelectuais do país, é uma organização "sensível" em relação ao que se passa na sociedade, sua realidade e seus conflitos. Ela pode, sobretudo nos tempos atuais, abrigar uma tendência a expressar aquela realidade e aqueles conflitos, a envolver-se com os anseios, inclusive políticos, da sociedade, associando tais anseios a suas funções. Caracterizando a tendência de participação da universidade na vida social, escreve Alain Touraine: "A universidade não mais se encontra na posição de quem observa ou na de quem comenta. Não pode mais separar as técnicas da utilização social. Tem como principal objetivo o intercâmbio entre ciência e política."<sup>7</sup>

No entanto, a abordagem do problema administrativo da universidade como problema político, embora essencial, deve compor-se e completar-se com uma abordagem mais especificamente institucional e organizacional, podendo chegar inclusive a aspectos técnicos e oriundos da experiência comum, porque tudo isso compõe a realidade do processo decisório e da administração em seus vários níveis. Sendo esta uma monografia na área da administração e não propriamente na da ciência política, pareceu adequado considerar apenas os reflexos do problema político, situando-os como tal, sem perder de vista, nas análises, os limites políticos da teoria organizacional e administrativa, e, enfim, ao apontar-se para uma reinversão de processos, procurar dispor forças e fatores de natureza política que existem em elementos e funções administrativas.

Na dinâmica do relacionamento Governo - universidades federais, alguns elementos estruturais básicos fazem com que o polo dominante, mais responsável pelas características resultantes, seja sem dúvida o dos Órgãos da Administração Direta. Eles conduzem o processo administrativo na universidade, o que inclusive é consentâneo ao comportamento de uma burocracia h<sup>i</sup>erarqui<sup>c</sup>amente dependente face à burocracia superior e patrocina-

---

<sup>7</sup> TOURAINÉ, Alain. O silêncio da universidade. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio, 60(33), jan./mar.1974. p.27.

dora<sup>8</sup>. Ora, para aqueles Órgãos a questão básica será sempre a do controle. Controle no sentido amplo que envolve acompanhamento, avaliação e eventuais intervenções normativas para garantir objetivos definidos a nível de Governo Federal. Até as primeiras décadas deste século o controle do Governo sobre o ensino superior público situou-se entre funções de direção, propriamente dita. A conotação de controle acima descrita veio com a estruturação descentralizada das entidades universitárias decorrente do Decreto nº 19.851, de 11/4/1931 ("Estatuto das universidades brasileiras"). A partir de 1967, com o advento do Decreto-lei nº 200, o controle tem sido feito também sob a expressão eufemística de "supervisão ministerial".

### A monografia

#### Objetivos

Acusadas, assim, por "inércia", "burocratização" e presença ineficaz na sociedade, crescidas mais que institucionalmente desenvolvidas, vivendo, sob contexto próprio, o conflito íntimo entre "saber" e "poder", donde parte inclusive o reclamo indefinido de autonomia, o que há, afinal, com a administração das universidades federais autárquicas? Esta monografia pretende encontrar um enfoque adequado para tal questão no estudo da política de controle implícita ou explicitamente induzida pelo Governo Federal no seu relacionamento com aquelas instituições. Isto é feito com um duplo objetivo:

a) provocar um reexame mais amplo e sério de todo um estado de coisas na estrutura administrativa das universidades onde o processo acaba por impor-se aos objetivos, o nível técnico

---

<sup>8</sup> A menos que o faça entre aspas, este trabalho não usa os termos burocracia ou burocrático com a conotação pejorativa que costuma receber na linguagem coloquial. Nem tampouco são usados no sentido clássico-weberiano. O estudo pós-Weber das organizações modernas tem ampliado o uso do termo mesmo em manuais de Sociologia das Organizações, para indicar este tipo de organizações cujo porte e complexidade leva a que sejam racionalmente estruturadas no que diz respeito a cargos, recursos e sobretudo a normas escritas de funcionamento e de relações entre papéis que as compõem, para o desempenho de objetivos bem específicos. Assim, há burocracias públicas e privadas. Uma definição mais completa do conceito aqui utilizado pode ser encontrada em: HAAS, J. Eugene & DRABEK, Thomas E. Complex Organizations: a sociological perspective. N.Y. The MacMillan Company, 1973. p.26-28.

co e executório ao político-estratégico, a organização formal à instituição propriamente dita, as atividades e problemas operacionais às atividades e problemas finalísticos. "A prioridade concedida às reformas administrativas só poderá deixar a universidade aprisionada na crise administrativa. Não se pode sair do caos burocrático considerando os meios antes dos fins, pois nisso consiste a própria definição da patologia das organizações"<sup>9</sup>;

b) sugerir que uma política de controle do Governo — realisticamente considerada como inevitável para instituições por ele financiadas e criadas em seu âmbito jurisdicional de atuação — é capaz, se adstringente e autoritária, de bloquear o desenvolvimento institucional e a eficácia social da universidade; e que, no entanto, é necessário conceber tal política num sentido em que o controle seja uma macro-função social onde a universidade, aberta, esteja permanentemente exposta ao estímulo realimentador de forças sociais externas e acessível à participação de forças internas, sua clientela e sua base operativa, no processo decisório, tornado mais horizontal e permeável. Isto supõe que o objetivo final orientador da política de controle do Governo é o desenvolvimento da instituição universitária, conduzido sob a confiança em sua dinâmica interna e nos resultados finais positivos — apesar de lentos e descontínuos — do exercício social da democracia. O Governo Federal precisaria, portanto, passar de um controle "sobre" as universidades para um controle "para" as universidades. Guiadas por aquele propósito de desenvolvimento da instituição universitária, e com tal mudança de enfoque, é que deverão originar-se ações avaliadoras, estímulos adequados, intervenções moderadoras.

#### Estrutura

A esta introdução segue-se um primeiro capítulo tentando caracterizar qual tem sido a política de controle do Governo sobre as universidades federais, especialmente as autár-

---

<sup>9</sup> TOURAINE, Alain, op. cit. p.23.

quicas, através de uma breve retrospectiva histórica abrangendo o que seria pertinente ao tema desde os tempos da Colônia e do Império até fins do Governo Geisel. É inegável no texto e nas conclusões deste capítulo uma certa postura crítica.

O segundo capítulo faz uma rápida abordagem teórica das conseqüências organizacionais e institucionais que costumam originar-se de uma política de controle tal como caracterizada.

O terceiro capítulo é um estudo empírico que investiga a ocorrência de algumas daquelas conseqüências mais suscetíveis de uma análise quantitativa. Tais conseqüências, que se traduziriam em anomalias na estrutura organizacional, ou, mais especificamente, no perfil ocupacional, estariam reunidas no que se chamou de "introversão organizacional", conceito que se opõe a uma desejável "extroversão organizacional". O estudo, que tem seu universo nas 19 Universidades Federais Autárquicas (UFAs), prende-se a dois momentos (1962 e 1974) da vida administrativa daquelas instituições e limita intencionalmente suas análises e conclusões ao que permite a exigüidade de informações apropriadas, precisas e disponíveis. Representa um esforço de exposição sistemática e possivelmente sugestiva de dados às vezes bastante elucidativos, hoje mal identificados ou apenas objeto de uma experiência difusa dos administradores de universidades federais. É claro que a pesquisa deste terceiro capítulo, pela natureza de seus elementos componentes, infelizmente não alcança toda a gama de conseqüências esboçadas na parte precedente da monografia. Talvez mesmo escapem-lhe totalmente aspectos essenciais de ordem qualitativa como seriam exemplos: a natureza da temática do ensino e da pesquisa, possivelmente dissociados da realidade social e das necessidades profissionais e técnicas do país, ou o ritmo em que funciona a máquina burocrática da universidade.

Um capítulo final retoma o tema da monografia nos horizontes amplos de uma solução para o problema que a motivou, e avança sugestões para o que seriam as grandes linhas de uma política de controle do Governo não mais "sobre" mas "para" as UFAs. Não se pretende descer ao nível de um projeto que envolvesse medidas relacionadas com as diretrizes sugeridas. Ade-

mais, a natureza acadêmica do presente trabalho acarreta, além desta, limitações a um tratamento do assunto mais horizontal, diversificado e utilitário.

Intencionalmente também, o enfoque do tema não acentua suas causas históricas e sociológicas, mas suas consequências organizacionais e administrativas.

CAPÍTULO I

QUADRO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE SUPERVISÃO  
E CONTROLE DO GOVERNO SOBRE AS UNIVERSIDADES  
DES FEDERAIS AUTÂRQUICAS

Para estudos relacionados com a administração das universidades no Brasil<sup>10</sup>, a década de 1920 poderia ser tomada como ponto de referência inicial ou marco significativo. Não apenas por se terem organizado por esta época as primeiras universidades (Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais)<sup>11</sup>, mas sobretudo porque se verificou nestes anos um importante movimento de estu-

---

<sup>10</sup> Levantamento bibliográfico de estudos e pesquisas sobre a história do ensino (inclusive ensino superior) no Brasil, em RIBEIRO, Maria Luiza Santos. Introdução à história da educação brasileira. S.Paulo, Cortez e Moraes, 1978. p.97-138.

<sup>11</sup> A primeira Universidade formalmente constituída no Brasil foi a do Paraná, em 1912, pelo Governo do Estado, segundo a legislação vigente (Decreto nº 8.659 de 5/4/1911, "Lei Rivadávia"). Ver CARTAXO, Ernani. Histórico da Universidade do Paraná. In: Anuário da Universidade do Paraná, 1946-47. Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná, 1948; FURTADO, Secundino. Universidade do Paraná 1912-1962 (Publicação do Cinquentenário). Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná, 1962. Apesar de temporariamente extinta pelas condições impostas pelo Decreto nº 11.530, de 1973/1915, de fato não deixou de funcionar normalmente.

dos, simpósios e debates<sup>12</sup> por uma plêiade de intelectuais brasileiros cujo pensamento inovador orientou quase tudo o que se criou de positivo em termos de institucionalização do ensino superior e da pesquisa até o início dos anos 60.

Cumpre, no entanto, antes de tentar reconstituir a linha mestra dos atos administrativos por onde se demonstrou a política de supervisão e controle do Governo para com as UFAs da década de 20 à de 70, lançar um olhar abrangente para o que sobre o tema ocorreu até aquela época. Tal retrospectiva se limitará a salientar alguns traços que se julga projetados por todo o período subsequente em estudo.

### I.1 - Do Início da Colonização até o Século XX

#### I.1.1 - Controle por motivos político-estratégicos

O ensino superior sempre foi área de atenções especiais do Governo por motivos político-estratégicos. O controle do ensino superior, ao lado da política de desenvolvimento tecnológico e de investimentos econômicos, se constituía, para o governo da Colônia, em elemento-chave do controle social e formação de elites nativas.

Até a República este controle teve um caráter repressivo. A iniciativa dos primeiros grupos de Jesuítas, liderados pelo Pe. Manoel da Nóbrega, de promover para brancos e mestiços um ensino "de língua e ofícios" (profissões técnicas) ao lado

---

<sup>12</sup> Como documentação da época, vejam-se as pesquisas de opinião e de pareceres realizadas entre intelectuais e instituições: uma pela Associação Brasileira de Educação e outra pelo O Estado de S. Paulo, reunidas no volume O Problema Universitário Brasileiro (Rio, ABE, 1929), onde também se encontram as conclusões votadas pela "2a. Conferência Nacional de Educação" realizada em Belo Horizonte, em 1929 (a 1a. Conferência foi em Curitiba, em 1927). Veja-se ainda, do Prof. Ernesto de Souza Campos, o capítulo "A propaganda universitária dos últimos anos" em sua obra Ensino Superior no Brasil - esboço de um quadro histórico: 1549-1939 (Rio, Serv. Gráfico do Ministério da Educação, 1940) às págs. 256-294, e, na bibliografia, às págs. 514-518; nesta obra pode ser também encontrada documentação sobre o Congresso do Ensino Superior realizado no Rio, de 11 a 20/8/27, convocado como parte das comemorações do Centenário dos Cursos Jurídicos no Brasil, é, ainda, sobre as sessões do Rotary Clube de S. Paulo, que, entre julho e setembro de 1929, reuniu eminentes personalidades da época para conferências e debates sobre "O Problema Universitário".

de um curso regular em filosofia, retórica, ciências básicas e teologia, de qualidade igual à dos ministrados em Évora e Coimbra<sup>13</sup>, foi logo desestimulada. O ensino profissional deveria cessar, e o curso "superior", que conferia graus de bacharel e mestre com o mesmo ritual das universidades européias<sup>14</sup>, restringir seus objetivos: foi-lhe recusada a equiparação às universidades portuguesas<sup>15</sup> e recomendado que atendesse sobretudo à formação de sacerdotes. Há quem veja aí uma repressão governamental à primeira "universidade" brasileira...<sup>16</sup>. Em 1759, o Marquês de Pombal desativou violentamente 3/4 da rede de escolas montada pelos Jesuítas durante dois séculos, inclusive com infra-estrutura econômica própria, e quase sem ônus para a Coroa. Implantou uma política que visava explicitamente a controlar a formação de lideranças e bloquear a ascensão social das populações rurais e urbanas, bem como transferir para a metrópole elites em formação. Em suas quatro cartas ao Brasil e na introdução do "Plano e Cálculo Geral", Pombal definia que para "os empregados nos serviços rústicos e nas artes fabris — (...) — bastariam às pessoas destes grêmios as instruções dos párocos"; que se desse aos

---

<sup>13</sup> Cf. Carta do Pe. Marçal Beliarte, Provincial dos Jesuítas no Brasil, em 1592, apud LEITE, Serafim, S.J. O Curso de Filosofia e tentativas de criar a universidade no Brasil no Séc. XVII. Verbum. Rio, 5(2), jun. 1948, p. 109.

<sup>14</sup> LEITE, Serafim, S.J. História da Companhia de Jesus no Brasil, Rio, Instituto Nacional do Livro/Livraria Civilização Brasileira, 1949. Tomo VII. p.193.

<sup>15</sup> "Petição da Câmara da Bahia", datada de 20/12/1662, reiterada em 30/8/1663 e recusada por decisão de 6/7/1669. Houve outras solicitações. Ver: LEITE, Serafim, S.J. História..., op.cit.p. 195-199. Note-se que os graus de "Licenciado" e "Mestre em Artes" eram dados com validade reconhecida somente para os membros da própria Companhia de Jesus que, ao contrário dos leigos que com eles estudavam, não dependiam de Lisboa, e sim do Papa.

<sup>16</sup> A despeito da qualidade do ensino básico ministrado pelos Jesuítas no Colégio da Bahia ("Colégio dos meninos de Jesus"), e, em seguida, nos do Rio de Janeiro e Pernambuco, nos moldes do primeiro ciclo de estudos das universidades medievais (o "Collegium Artium"), e, em que pese o caráter pioneiro desta iniciativa, a parte profissional dos estudos ("Studium Generale") não era desenvolvida. Limitava-se, inclusive no modelo medieval, à Teologia. Sobre a discussão a respeito, ver TOBIAS, José Antonio. História da Educação Brasileira. 2 ed. S.Paulo, Editora Juriscredi Ltda., s.d. p.58-62. Uma descrição maior da experiência jesuítica nestes Colégios, em LEITE, Serafim, S.J. História...op. cit., Tomo VII, p.191 e sgs; O Curso de Filosofia...op.cit.p.107-144.



que se destinam a funções de comércio e serviços amanuenses públicos, "os exercícios de ler, escrever e contar"; e "que somente se fará necessário habilitar-se para a filologia o menor número dos outros mancebos que aspiram às aplicações das Faculdades Acadêmicas que fazem fabricar os homens de Estado".<sup>17</sup> Ao negro, até quase fins do império, era vedado o acesso, mesmo pago, à escola.<sup>18</sup>

Mencionando-se aqui tais políticas da metrópole, é importante lembrar as idéias dominantes no grupo da Corte que Pombal liderava. Seus mentores intelectuais eram Luís Antonio Verney, médico e filósofo, autor de "Verdadeiro Método de Estudar" em 5 volumes, obra de base da reforma da Universidade de Coimbra feita pelo Marquês de Pombal, e Antonio Nunes Ribeiro Sanches, filósofo amigo de Verney e conselheiro pessoal do Marquês, autor de "Cartas sobre a educação da mocidade". Esta obra, sem ser totalmente nova em suas concepções, resume a estratégia da reforma pombalina do ensino. Das "Cartas", os trechos abaixo: "...devem ser afastados das escolas de ler e escrever todos os filhos de pobres e de pessoas do campo porque, se estes se alfabetizarem, ou deixarão o campo ou requererão ser outras coisas e não pescadores ou roceiros ou de ofícios humildes como seus pais. E é esta a origem porque os filhos dos lavradores fogem da casa de seus pais: o remédio seria abolir todas as escolas em semelhantes lugares (...) que não houvesse escolas públicas nem particulares, por dinheiro, ou de graça, nas aldeias e nos lugares que contassem somente de duzentos fogos". E ainda: "Proibem-se as escolas nas Colônias para evitar o sumo prejuízo que causa ao Reino que nelas os súditos nativos possam adquirir honras e tal estado que saiam da classe dos lavradores, mercadores e oficiais. Porque todas as honras, cargos e empregos deviam sair somente da autoridade e da jurisdição do soberano, para ficar dependente a dita Colônia, da capital. Mas nenhum método mais efetivo, para este fim, do que criar-se a mocidade dos domínios de Ultramar, no Reino".<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Apud SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior no Brasil..., op.cit. p. 97/98.

<sup>18</sup> TOBIAS, J. Antônio. op.cit.p.133.

<sup>19</sup> Apud TOBIAS, J. Antônio. op.cit.p.119-120.

### I.1.2. Conseqüências gerais da política adotada

Embora tal política (aplicada nas normas do "Plano e Cálculo Geral") não fosse apenas para o Brasil, aqui ela cercou-se de uma particularidade: só uma pequena fração das "escolas de ler, escrever e contar" e das "aulas régias" (latim, retórica, literatura e filosofia) realmente veio a funcionar<sup>20</sup>. Esta situação calamitosa do ensino primário e médio se estendeu sem alteração por todo o Sec. XIX<sup>21</sup>, a despeito da Constituição de 1824 que previa o ensino primário universal e gratuito, e o direito a colégios e universidades (Constituição do Império do Brasil, de 25/3/24, Tit. VII, Art. 179, itens 32, 33). A política pombalina deve ser considerada como a grande forma de se terem bloqueado pela raiz as condições de surgimento do ensino superior.

Foi por considerar a universidade como uma forma de indesejável "emancipação dos espíritos", ambiente de fermentação de idéias liberais ou socializantes vindas da Europa, que Pedro I, seguindo o pensamento de seu pai<sup>22</sup>, e Pedro II com sua Corte, sempre se opuseram a tentativas — ocorrentes às dezenas durante

---

<sup>20</sup> Primitivo Moacir (A Instrução e as Províncias - Subsídios para a História da educação no Brasil. S.Paulo, Comp.Editora Nacional, 1939) transcreve documento oficial do Vice-rei Luiz de Vasconcelos, em 1786, assinalando que "era lamentável o estado das escolas de primeiras letras em todas as capitanias do Brasil: poucas existiam e estas eram exercidas por homens ignorantes". Apud SOUZA CAMPOS, E. Educação Superior no Brasil, op. cit. p.92.

<sup>21</sup> Cf. diversos testemunhos da época do Império, em TOBIAS, J.Antônio, op. cit. p.134, 135, 136, 139. Entre pitoresco e dramático, vale citar o testemunho do General Francisco José de Lima Soares de Andrea, Presidente da Província da Bahia, em 1845: "A instrução está mal nesta Província, está mal por toda parte... Dã-se dinheiro para as casas a muitos professores a título de servirem de aulas, e alguns deles, morando nelas, hão cometido o escândalo de terem ao mesmo tempo, à mesma hora, e na mesma casa, duas escolas: uma, nas salas melhores, dos discípulos particulares que lhes pagam; e outra dos discípulos públicos, metidos pelos sótãos ou lugares mais incômodos com os quais não se importam". (Ibidem, p. 135).

<sup>22</sup> Ver depoimento dos cientistas alemães J.B. von SPIX e K.F.Ph. von MARTIUS em: Viagem pelo Brasil 1817-1820. 2.ed. Rio, Edições Melhoramentos, s.d. V.I, p. 55-56.

o Séc. XIX <sup>23</sup> — de criar universidades no Brasil. Por outros motivos — já então intransigência ideológica — os grupos positivistas, de forte influência no poder desde o último quarto daquele século, também repetiram a mesma atitude de oposição à universidade, apesar de lutarem por um ensino plenamente livre <sup>24</sup>. De uma forma ou de outra, a constante é que os Governos sempre mantiveram para com o ensino superior uma política "de rédeas curtas".

### I.1.3. Algumas características administrativas

A intenção controladora sobre a evolução do ensino se manifestava também pela proximidade que o Governo queria manter dos que o dirigiam ou ministravam. De Pombal a D. João VI, os professores deveriam ser credenciados pela Real Mesa Censória, de Lisboa. Nos cursos abertos com a vinda do Rei para o Brasil, a Diretoria era exercida pelo próprio Governador da Província

---

<sup>23</sup> Ernesto Souza Campos em Educação Superior no Brasil (op.cit. Cap.V, p. 215-254), enumera "trinta tentativas", incluindo-se a dos Jesuítas em 1592 (ver nota nº 6) e a dos inconfidentes mineiros em 1789 ("Universidade de Vila Rica"), antes de D. João VI, e seis ainda depois da República. TOBIAS, J. Antônio (op.cit. p. 211-231) descreve mais de vinte, incluindo até um projeto de Maurício de Nassau, em 1644. Na verdade, o que ocorreu foram sobretudo frequentes (e às vezes efêmeros) projetos apresentados por Deputados no tempo do Império. Algumas vezes, no entanto, os projetos representaram movimentos amplos e amadurecidos, como se vê na obra do Deputado Pernambucano J.J. Tavares Belfort: A criação de uma Universidade no Brasil, (Recife, Tipografia Mercantil, 1783), projeto inspirado no modelo alemão, na linha do que defendiam outros intelectuais versados na literatura jurídica alemã, seguindo Tobias Barreto. Vamireh Chacon em As primeiras universidades brasileiras (Rev. do Serviço Público. 109 (1), jan./mar.1974, p. 157-173) relata os debates parlamentares em torno dos dois projetos mais importantes: por ocasião da Constituinte de 1823 e às vésperas da proclamação da República, 1888/1889. Nestes dois casos, a Assembléia acabou aprovando os projetos, inutilmente porém: no primeiro caso, D. Pedro I dissolveu a Constituinte, no segundo, D. Pedro II caiu com o Império, antes de homologar a decisão parlamentar.

<sup>24</sup> Vejam-se os numerosos escritos de R. Teixeira Mendes, vários deles reunidos em: A Universidade, Rio, Sede Central da Igreja Positivista no Brasil, 1903 (2a. Edição). Vamireh Chacon (op.cit. p. 164/165) transcreve trecho de Miguel Lemos, Chefe da Igreja Positivista no Brasil, em artigo na Revue Occidentale de 1/3/1881, em Paris: "... o Brasil possui um número mais do que suficiente de escolas superiores para satisfazer às necessidades profissionais, e a fundação de uma universidade só teria como resultado estender e dar maior intensidade às deploráveis pretensões pedantocráticas de nossa burguesia..."

que inclusive presidia a Congregação<sup>25</sup>. E, após a Independência, a partir de 1832, a escolha do Diretor só parcialmente ficou com os próprios professores que apresentavam uma lista tríplice para a escolha pelo Presidente da Província<sup>26</sup>, processo mantido in tacto até hoje. O importante, contudo, a destacar, é que os "le n tes proprietários", depois "catedráticos", eram rigorosamente e s c o l h i d o s por critério de confiança, passando a desfrutar de e l e v a d o   s t a t u s  , prestígio e regalias especiais que os introduzi-  
am nos círculos próximos ao poder, levando-os a se manterem s e m   p r e "do lado" das autoridades.

O ensino superior foi mantido até 1878 ("Reforma Leôn-  
cio de Carvalho") como exclusivamente público e privativo do P o d e r   C e n t r a l, a cuja área ficou também inicialmente restrita a Universidade. A Constituição da República descentralizou-o aos Governos Estaduais, mantida federal a legislação básica (Decre-  
to nº 3.890/1901, "Código Eptácio Pessoa"), aliás bastante res-  
tritiva.

A abstenção e o investimento quase nulo do Governo por-  
tuguês no ensino das Colônias eram compreensíveis nos séculos  
XVI e XVII, porque a idéia do ensino regular como função do po-  
der público é uma conquista da Revolução Francesa. Para Portu-  
gal, o Brasil não é objeto de deveres mas de proveito econômi-  
co: não se sentiam obrigações para com o povo que aqui se forma-  
va. O jesuíta não recebia subsídio a título de ensino mas de  
"missões"; seu ensino era "público" enquanto aberto a qualquer  
clientela, e gratuito por decisão dos próprios religiosos que se  
sentiam sem obrigações para com o Estado no que se refere a tal  
função<sup>27</sup>. Em 1772, Pombal propôs-se a subvencionar algum ensino  
elementar público, o que foi, do ponto de vista administrativo,  
um fracasso (cf. notas nºs 20 e 21).

Depois da vinda da Corte para o Brasil, e a valoriza-  
ção dos produtores radicados no campo ou nas incipientes manufa-

<sup>25</sup> Cf., SOUZA CAMPOS, Ernesto. Instituições Culturais e de Educação Superi-  
or no Brasil. Rio, Imprensa Nacional, 1941. p.48-49.

<sup>26</sup> Lei de 3/10/1832 (Regência: Lima e Silva, Costa Carvalho, Bráulio Moniz)  
Cf. SOUZA CAMPOS, Ernesto. Instituições Culturais..., op.cit.p.58-59.

<sup>27</sup> LEITE, Serafim. Novas páginas da História do Brasil. Rio, Comp. Editora  
Nacional, 1965. p.197-198 (Brasiliiana, 324).

turas das cidades, o ensino superior, surgindo com alguns cursos profissionais, passou a ser estrategicamente visto de forma privilegiada em relação aos demais graus de ensino, porque deveria formar os filhos da classe nobre ou dominante e os quadros administrativos do novo Império. Isto não chegou a afetar, no entanto, nem a estrutura do ensino nem o baixo investimento público na área. A instituição de ensino superior acabou caracterizando-se cada vez mais pelo insuficiente desenvolvimento das profissões técnicas, bem mais onerosas ao Governo, mesmo porque o interesse cultural e artístico da classe média e alta era divorciado da atividade profissional<sup>28</sup> civil ou militar. Os dois cursos de Direito (S.Paulo e Olinda, 1827), depois "Faculdades" (1854), foram as instituições de ensino superior de atuação mais marcante até o aparecimento das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, já na década de 1930, consolidando entre nós a tradição do "bacharelismo". Afinal, reinava a concepção não-técnica do ensino superior e o modelo napoleônico do divórcio entre ensino, pura transmissão, e o desenvolvimento da cultura e pesquisa científica ("Université de l'État" x "College de France"). Assim, dada à ausência de pressão da demanda — pois as Faculdades não estavam ali a fim de prepararem mão-de-obra para as necessidades do país — não havia por que o Governo conduzir uma política de investimento e controle quantitativo nas instituições de ensino superior<sup>29</sup>.

O sistema de ensino superior no Brasil (se é que assim se podia falar) não tinha a menor supervisão nem um centro de controle responsável pelo seu aperfeiçoamento. O que havia eram atividades isoladas, geograficamente distantes, entregues às suas próprias limitações<sup>30</sup>. Só em 1891, Benjamin Constant dá al

<sup>28</sup> Ver identificação desse comportamento em HOLLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. 10.ed.Rio, Livraria José Olympio Editora, 1976. p.114-16.

<sup>29</sup> Embora não haja unanimidade entre os historiadores do ensino superior por causa dos limites institucionais imprecisos à época, as informações disponíveis levariam a enumerar, por ocasião da Proclamação da República, entre 12 e 15 Cursos, Escolas, Faculdades e Academias ministrando ensino superior e conferindo graus regularmente. Com a República e a permissão aos Estados de instituírem o ensino superior, aquele número vai dobrar em menos de 20 anos.

<sup>30</sup> Em 1870, inutilmente propôs o Dep.José Paulino de Souza a criação de um "Conselho Superior de Instrução Pública". Cf.SOUZA CAMPOS,Ernesto. Educação Superior...op.cit.p.246.

guns traços de organização ao ensino, cria o "Conselho Superior de Ensino" e o "Pedagogium" (precursores do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - INEP)<sup>31</sup>, estruturado segundo o "Bureau of Education" dos EUA. O "Pedagogium" foi entregue mais tarde, segundo o historiador José Verfíssimo, à municipalidade, a qual "nada tendo a fazer com ele, razoavelmente o extinguiu".<sup>32</sup>

Enfim, um traço característico do estilo de administração adotado pelo Governo em relação às instituições de ensino superior, essencialmente inalterado a partir de então, foi o detalhismo da legislação reguladora do funcionamento. Os atos de criação dos primeiros Cursos prescreviam minuciosamente desde as disciplinas até os locais, épocas e horários em que tudo deveria fazer-se<sup>33</sup>. As coisas ocorriam na Faculdade como uma rotina, um ritual a que todos se entregavam religiosamente. Qualquer mudança era referida pelos historiadores como uma "Reforma", feita somente por um novo governo que assumia. Os "lentes", seus auxiliares de ensino, os secretários e os porteiros eram funcionários públicos "típicos", com remuneração fixada e garantida por lei, e seus valores eram a ordem, a tradição, a estabilidade e a fidelidade à orientação do governo.

É claro que este regime rígido aplicado de norte a sul às mais diversas situações quer de infra-estrutura da Escola, quer de condições de vida de seus professores, funcionários e alunos acabava por gerar formalismos, procedimentos só artificialmente mantidos<sup>34</sup>. No centro de cada instituição e de todo o

---

<sup>31</sup> SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior...op.cit.p.164.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Vejam-se transcritos os atos de criação e/ou posterior regulamentação do funcionamento dos cursos de Anatomia e Cirurgia da Bahia, de Química e de Agronomia, em SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior... op.cit.p.137-39, 146-147; da Academia de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, em: SOUZA CAMPOS, Ernesto. Instituições Culturais..., op.cit.p.46-48; dos Cursos de Direito de São Paulo e Olinda, em: BEVILACQUA, Clóvis. História da Faculdade de Direito do Recife. 2. ed. Brasília, Instituto Nacional do Livro, 1977. p.18,19,21.

<sup>34</sup> Para uma idéia do estilo de normatização que se fixou após as primeiras décadas de experiência, vejam-se os textos da Lei de 28/4/1854 ("Reforma" do Visconde do R. Bonito, Luiz Pedreira do Couto Ferraz) que extinguiu certa autonomia dada pela lei de 3/10/1832 e prevaleceu para a administração do ensino superior até o fim do Império; o Decreto nº 1.159, de 3/12/1892, "Código das disposições Comuns às Instituições de Ensino Superior da República", e, por fim, o Decreto nº 3.890, de 1901 ("Código Epitácio Pessoa"). Estes dois últimos documentos legais resumem a tradição administrativa do Séc. XIX, e se projetam para as regulamentações "baixas" até a década de 1930.

sistema permanecia contudo soberano, inflexível, intocado e isento de controle em sua sala de aula, o professor.

Ampliando-se a visão, dever-se-ia completar que também no ensino superior prevaleceu o estilo "manoelino" de administrar por decretos e regulamentos, onde a eficácia é esperada sobretudo da autoridade hierárquica e do centralismo das decisões. Considerada, no entanto, a realidade da administração do ensino, e vistas as necessidades freqüentes de crescimento e adaptação das organizações, a bem da verdade, é preciso reconhecer que aquele comportamento governamental trai o descompromisso com a instituição de ensino e a insegurança face à sua dinâmica interna.

## I.2. Dos primeiros anos do Séc. XX até o primeiro "Estatuto das Universidades Brasileiras".

### I.2.1. Mudanças no cenário institucional

As primeiras décadas deste século mostram uma realidade administrativa ambígua nas instituições de ensino superior. Por um lado, a manutenção quase constante de uma legislação federal restritiva. Por outro, a existência de uma realidade organizacional em formação, de natureza bem diversa. Multiplicaram-se pelos Estados as escolas superiores públicas ("leigas") e religiosas. Geralmente sob influência do pensamento (e do Apostolado) positivista, cuja área de atuação específica era a pedagógica, professores — depois diretores — de escolas superiores pouco a pouco alteraram certos valores básicos que sustentavam o sistema administrativo anterior: a disciplina do espírito, a autoridade da tradição representada pelos velhos mestres (a qual se apoiava sobre a "imutabilidade dos princípios"), o prestígio intelectual da filosofia especulativa e da moral casuística foram sendo aliçados. E a liberdade da ciência e do pensamento, vista como fonte e esperança de progresso, a segurança maior da certeza experimental, fruto do esforço livre e criativo do pesquisador, foram transformando os padrões de comportamento na organização. Logo se refletiria tal comportamento ao nível administrativo: a idéia da "autonomia didática, administrativa e disciplinar", com o corolário da necessária personalidade jurídica

própria (distinta da União ou dos estados), se difundiu a ponto de integrar, já no início do Séc. XX, projetos de Deputados na Câmara <sup>35</sup>, não aprovados, naturalmente, por conjugados à proposta "bloqueada" de universidade.

#### I.2.2. Anos de transição e defasagem da política do Governo

O Decreto nº 8.659, de 5/4/1911, encaminhado pelo Ministro Rivadávia e amplamente inspirado nas teses positivistas<sup>36</sup>, "estourou" a nível nacional um tanto precocemente, contrastando com a rigidez da tutela estatal vigente até a época: liberdade total de ensino e autonomia para as escolas superiores. Não se fala, é claro, de universidades. Acabado o Governo do Mal. Hermes, caiu, no entanto, aquela legislação, substituída pelo Decreto nº 11.530, de 18/3/1915 ("Reforma Carlos Maximiliano"), que retomou o regime anterior e aludiu à possibilidade de instituição de uma universidade (!) na capital da República "quando julgado oportuno" (Art.1º)...

O Governo Central já mal sustentava os controles tradicionalmente mantidos. Diante do fato da Universidade do Paraná (ver nota nº 11) e do amadurecimento de vários centros de ensino superior, cooptava a institucionalização da universidade de maneira puramente artificial e formal: propunha o agrupamento de três faculdades sob um Reitor, o próprio Presidente do Conselho Superior de Ensino. Foi neste modelo, e em meio a esta política ambígua ou transitória, que surgiu, precipitada pela necessidade de conferir um título universitário de "Doutor Honoris Causa" ao Rei Alberto, da Bélgica, que visitaria o Brasil proximo<sup>37</sup>, a criação da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 14.343, de 7/7/1920). Como vantagem adicional, reafirmar-se-ia a "liderança" do Rio de Janeiro, sede do Governo, no ensino superior em fase de expansão...

<sup>35</sup> O projeto elaborado pelo Prof. Azevedo Sodré, a pedido do Ministro Seabra e apresentado pelo Dep. Gastão da Cunha, em 1903, o do Dep. Rodrigues Lima, 1904, e o do Senador Eurico Coelho, 1908. Cf. SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior..., op.cit.p.252-253.

<sup>36</sup> AZEVEDO, Fernando de. A Cultura Brasileira. Rio, Gráfica do IBGE, 1943. v.III. p.373, nota 14.

<sup>37</sup> SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior..., op.cit., p.255.



Em plena década de 1920, a política de controle do Governo para as instituições de ensino superior estava profundamente defasada. Por um lado, a realidade administrativa das faculdades e escolas dos estados se impusera, apoiada politicamente na força e independência das oligarquias estaduais ascendentes na Primeira República. As instituições federais eram agora minoria em um quadro de comportamento organizacional eclético, onde instituições tradicionais conviviam com outras mais novas ou emancipadas. Por outro lado, o característico da situação era a inexistência de uma tecnologia administrativa adaptada às mudanças que a República e o século trouxeram. Aí estaria, sem dúvida, um preço que se pagava (e ainda se paga) pelo retardo da institucionalização da educação no país. Tal tecnologia dependia, é claro, da política de controle eventualmente definida pelo Poder Central. Não deixava, no entanto, de estar intimamente associada a este quadro administrativo a "autonomia atomizada" das faculdades ou, mais exatamente, das cátedras, a quem, afinal, ficava a aplicação, descumprimento ou "driblagem" das normas administrativas em vigor. É contra tal autonomia que se dará uma longa luta do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP no período seguinte.

### I.2.3. A participação de intelectuais e educadores no processo decisório

Também já nessa época ocorria algo de novo no processo decisório governamental relacionado com o ensino superior: a influência e participação mais direta das elites de intelectuais, cientistas sociais e educadores nos círculos decisórios da política de ensino superior. Anos mais tarde, os ministros Francisco Campos e Gustavo Capanema puderam manter boas relações com lideranças intelectuais e científicas da época, que colaboraram com diversos projetos do Ministério. Um veículo institucional contribuía para isto desde 1903: o Conselho Superior de Educação (antes "Conselho Superior de Ensino", e depois — 1931 — "Conselho Nacional de Educação", reformulado em 1936 e, hoje, desde 1961, "Conselho Federal de Educação"). Seja como for, neste "período de contestações" <sup>38</sup> influenciou nas políticas do Governo, con-

<sup>38</sup> A expressão, para caracterizar o período 1920-1930, é de Edgard Carone em: A República Velha (evolução política). 2.ed. São Paulo, Difel, 1974. p.318.

solidadas nos anos 1930-1932, o vigoroso movimento intelectual verificado entre 1924-1930 em torno do problema da Universidade, pois o modelo posto em vigor na Universidade do Rio de Janeiro, acima aludido, não satisfazia. Este movimento, cujo caráter "mobilizador" já foi referido na nota nº 12, poderia ser representado pelas conclusões do Congresso do Ensino Superior (1927), e pelas recomendações da "IIª Conferência Nacional de Educação" (1929)<sup>39</sup>. Das 37 conclusões daquele Congresso, as 10 primeiras, do item sobre organização universitária, foram amplamente incorporadas depois ao "Estatuto das Universidades Brasileiras" (Decreto nº 19.851 de 11/4/31).

Este decreto federal culmina e encerra a primeira fase de organização da universidade no Brasil e de redefinição da política de supervisão e controle do Governo Federal em relação a ela. Se não estava adiante de seu momento, não nasceu defasado no tempo como a maior parte da legislação do ensino superior. A prova disso é que ele orientará, em grandes linhas, toda a formação e desenvolvimento das universidades por mais de 30 anos, sendo a base de organização de seus Estatutos individuais. A federação entrava em nova fase, após as eleições de 1929 e a posse de Getúlio com a Revolução de 1930. O Decreto nº 19.851/31, seguido pelo Decreto nº 20.279/31, referente ao reconhecimento de Instituições estaduais livres, conseguia relacionar na área do ensino superior, a realidade política federal com a estadual, começando aquela um novo ciclo de afirmação. Adiante se retornará a este tema.

#### I.2.4. O Estatuto das Universidades Brasileira (Decreto nº .... 19.851/31)

Uma leitura atenta ao Decreto nº 19.851, de 11/4/1931<sup>40</sup>, à luz de sua aplicação subsequente, permite destacar alguns traços gerais da política de supervisão e controle, formalizada sobretudo naquele diploma legal.

I.2.4.1. Ocorre uma sensível desconcentração das funções executórias e o Governo Federal realmente deixa de pensar

<sup>39</sup> Ambos documentos podem ser encontrados na íntegra em SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior..., op.cit. p.295-353.

<sup>40</sup> Textos citados a seguir, em: NEVES, Carlos de Souza. Ensino Superior no Brasil - legislação e jurisprudência. Rio, MEC/INEP, 1955. v.IV. p. 165 a 193

as instituições de ensino superior (IES) federais como simples "repartições públicas de ministrar ensino", como fazia em épocas anteriores.

1.2.4.2. O Governo se preocupa agora em normatizar o que a própria universidade deverá desdobrar regimentalmente, postas a este ato certas condições. Isto significa limitá-la como organização na medida em que se procura direcionar a dinâmica e o futuro das relações entre os grupos que a compõem, e fixar-lhe o processo decisório interno. Feito pelo Governo um amplo "quem é quem" com poder na Universidade, ficam, liminarmente definidos, e sem que esta possa alterá-lo, quais são os cargos de comando, suas competências, responsabilidades e relacionamentos funcionais. Tal como veio a resultar do Decreto nº 19.851/31, aquele processo decisório interno, reproduzido no Estatuto de cada UFA, aprovado por Decreto, é rígido e estratificado, dando ênfase à concentração de poder nos escalões superiores e no papel dos regimentos internos como ponto de apoio básico de toda a dinâmica operacional<sup>41</sup>.

Levando adiante a observação, tem-se a constatar que, sintomaticamente, não foram esquecidos os tradicionais padrões da administração feita, sobretudo, através de atos normativos detalhados. Houve, agora, apenas uma transferência de níveis: será a UFA que estará encarregada de reproduzir aquele comportamento. O excesso de regulamentação interna, e a posição da norma regimental como canal privilegiado da dinâmica dos fatos, faz com que o próprio ensino — em sua unidade de base, a sala de aula — continue sendo, como em décadas anteriores, sobretudo o cumprimento de uma rotina. Aliás, apesar de mencionada em primeiro lugar entre os objetivos institucionais a pesquisa e criação do saber (Decreto nº 19.851/31, Art. 1º), toda a estruturação das atividades se orde na mesmo é para a simples transmissão do conhecimento, no ensino.

As decisões importantes a nível de UFA, inovações internas (ou, em outros termos, mudança nos regimentos), estão deslocadas — inclusive quanto à sua simples proposição inicial — das bases de execução da atividade-fim para escalões administrativos

---

<sup>41</sup> Cf. Arts. 7º; Art. 23, IV, V, VI, VII, XVIII, XXIII; Art. 26, § Único; Art. 30, XII; Art. 101; Art. 103 § 1º.

mais próximos do Governo Central<sup>42</sup>, que se beneficia do alongamento da cadeia de comando, mantendo estratégica distância das bases, e um controle mais fácil através de "intermediários" que ele nomeia e com quem dialoga.

Assim, ainda que sob uma forma agora descentralizada, o sistema de controle pode ser dito continuar tipicamente burocrático: todo poder se organiza e se difunde de cima para baixo; cada esfera de poder gera outra abaixo — devidamente regulamentada — mantendo-lhe o controle através do vértice da pirâmide, ou seja, a chefia. As unidades universitárias são "amarradas" através do Conselho Universitário, composto em sua maior parte por pessoas nomeadas pelo Governo, e a Universidade como um todo é igualmente vinculada através de preposto também escolhido pelo Presidente da República, de lista indicada pelo Conselho: o Reitor, cuja posição é agora amplamente reforçada<sup>43</sup>.

I.2.4.3. Tal sistema permitiria ao Governo deixar à universidade autonomia de gestão administrativa de seus meios não-institucionais: o Decreto nº 19.851/31 não se detém nas questões relativas ao processo de administração financeira, de materiais, de pessoal (regime jurídico, especificação e remuneração dos cargos, gratificações, etc.), de obras e serviços gerais. Esta é uma questão para o Estatuto e Regimentos. Teve apenas o "cuidado" de concentrar aquela gestão administrativa no Reitor<sup>44</sup>. Por outro lado, posto o sistema de controle via poder hierárquico, o Governo deu total autonomia disciplinar à universidade para os corpos docente, discente e administrativo.<sup>45</sup>

I.2.4.4. O "Estatuto das Universidades Brasileiras" deixou, no entanto, intocado um "nó" na base da instituição que pretendeu manter sob controle: o catedrático, ele que se considera

---

<sup>42</sup> Cf. Art. 7º; Art. 23, VI, VII, XVIII: o que não está no regimento deve ser objeto de deliberação do Conselho Universitário, de modo tal que os administradores das bases cumprem aquele lamentável aforismo do Direito Administrativo: "Ao administrador público só é lícito fazer aquilo que a lei prevê ou permite"...(que tipo de administrador pode-se prever surja daí!...)

<sup>43</sup> Cf. Art. 16; Art. 27; Art. 22, letra a).

<sup>44</sup> Cf. Art. 18, IV, V, VI, VII.

<sup>45</sup> Cf. Arts. 94 a 98.

realmente autônomo em sua sala de aula. Compunham os catedráticos a Congregação, órgão normativo da escola ou faculdade. Através dela inclusive controlavam eles com exclusividade o processo seletivo de novos docentes, mantendo-se os "feudos". Desenvolvendo entre si intensa atividade política em relação aos cargos de direção e aos símbolos de "status", ciosos de suas áreas de competência, eles eram, afinal, responsáveis pelo que se fazia ou se deixava de fazer em matéria de ensino e pesquisa. O Governo na Reforma de 1968 procurou dissolver (Lei nº 5.540, de 28/11/68, Art. 33 § 3º) esse enquistamento que controlava os fatos pela sua base (era um poder real, sobrevivente em uma estrutura fechada). Na verdade, intencionalmente ou não, ele escamoteava possíveis interferências do regime de cátedras no sistema de controle em que a universidade era então mantida, "presa por cima", ou seja, pela forma descendente de distribuição do poder. Sem julgar-lhes o mérito nem as deploráveis conseqüências para o desenvolvimento da universidade, os grupos de catedráticos foram o único fulcro de autonomia e força de base que as universidades públicas tiveram na história de suas relações com o Governo.

### I.3. Depois do Decreto nº 19.851/31 até meados da década de 60

#### I.3.1. Efeitos do detalhismo normativo

No item I.2.4.2. acima, acentuou-se que o Decreto nº 19.851/31 mantinha a orientação normativo-detalhista da administração pública brasileira. Dele cabe lembrar efeitos manifestos no período que se seguiu.

De acordo com a técnica jurídica predominante, a norma tem que ser prescritiva, não simplesmente diretiva, concreta e precisamente indicativa, não podendo deixar de mencionar o fato, capaz de basear o direito subjetivo, a tomada de responsabilidades e a sanção. Ora, se o "clima" organizacional não estiver alimentado por outros valores, desenvolve-se no processo decisório uma doentia preocupação com os aspectos formais.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) tornou-se o desagudouro das intermináveis questões levantadas pelas instituições de ensino superior (IES). O importante, em torno de que se formavam os "Processos", era saber se o professor tinha ou não direi-

to a tal vantagem ou cargo; se era ou não válido tal ato da autoridade universitária; se devia ou não ser observada "in casu" tal norma, etc. A administração universitária passava a ocupar-se e especializar-se em normas positivas, pois "ali resumia-se a questão", aquele era o caminho previsto para a superação dos conflitos internos de interesses na organização. O teor das consultas e recursos ao CNE mostra bem quais eram as "grandes questões" no meio acadêmico...<sup>46</sup>. E tem-se, como corolário, o "efeito multiplicador" da normatização: quanto mais se regulamenta uma matéria mais aumentam as consultas casuísticas, ao contrário do que poderia estar imaginando quem baixou a regulamentação inicial. Pois está-se aí diante de uma questão de comportamento reflexo entre normatizador e subordinado dependente. Supõe este que a responsabilidade se prende, afinal, mais ao processo que ao resultado, e que o critério decisório, que a norma prescritiva não explícita, só pode ser encontrado mesmo na consulta ao centro normatizador.

Foi por este caminho que o CNE, com suas centenas de Pareceres e Resoluções anuais, acabou sendo um dos principais instrumentos do controle asfixiante do Governo Federal sobre as IES.

### I.3.2. A fórmula do Art. 8º: instituições diversas associadas em universidades

No início da década de 1930, ao contrário do que ocorria em 1889, a maioria das IES já não era do Governo Federal. Aumentava o número das escolas ou faculdades estaduais e particulares; agora que o ensino superior, em universidades, era o distintivo do padrão cultural e social da cidade ou do estado. Crescia, assim, uma demanda que já na década de 1920 provocara do Governo uma fórmula de solução. A fórmula estava consubstanciada no Art. 8º do Decreto nº 19.851:

---

<sup>46</sup> Uma visão rápida pode ser obtida percorrendo-se o índice analítico de obras que compendiam toda a legislação e regulamentação, bem como pareceres do CNE, e de outras instâncias federais: NEVES, Carlos de Souza. Ensino Superior no Brasil — Legislação e jurisprudência federais (1930-1961). Rio, MEC/INEP, 1955-1969. No assunto "Universidade" os verbetes "corpo docente/catedrático", "Concurso", "provimento", são, de longe, os mais carregados.

"O Governo Federal, mediante parecer do Conselho Nacional de Educação, poderá realizar acordo com os governos estaduais para a organização de universidades federais, constituídas de institutos de ensino superior federais e estaduais, os quais continuarão a gozar de personalidade jurídica própria e exercerão a atividade universitária com os recursos financeiros concedidos pelos Governos Federal e Estadual, ou por dotações de quaisquer procedências".

Parágrafo Único: O mesmo acordo em casos especiais poderá ser realizado entre os governos e fundações privadas, para os efeitos da organização de universidades regionais federais" (os grifos não são do original).

A implantação desse dispositivo iria provocar nas décadas seguintes uma situação organizacional peculiar: faria conviver, na mesma instituição universitária, grupos de professores ou funcionários de regimes funcionais diversos, com garantias, vantagens e remunerações diferentes entre si. A vantagem de situação do pessoal federal era sensível. O estadual e o particular, ligados a instituições economicamente frágeis, foram aos poucos levados a aspirar ascenderem à superior condição de "funcionário federal". Mesmo quando a diferença salarial não fosse tão grande, a segurança do cargo público federal era tentadora, para não mencionar outros traços sociais e funcionais do emprego público, tradicionalmente considerado uma "tranqüilidade" (entre aspas mesmo...). As próprias instituições estaduais e particulares sentiam sua crescente dependência das subvenções federais e sua própria instabilidade econômica: sua expansão dependeria de se manterem elas, sempre mais, sob o abrigo federal. Um outro fator poderoso em relação às elites dirigentes daquelas instituições: não havia comparação de "status" entre um professor estadual, ou de faculdade particular, e um catedrático federal, titulado, estável e vitalício, nomeado pelo Presidente da República! ... Em síntese: o grande fenômeno é a procura do cargo público, alimentada e apoiada pelas práticas clientelísticas com

que os políticos da época montavam suas bases eleitorais<sup>47</sup>. Aí parecem estar as razões internas de uma sempre renovada pressão de demanda responsável pela evolução que realmente veio a ter a fórmula do Art. 8º do Decreto nº 19.851. Descreve-se a seguir tal evolução das políticas do Governo Federal, em resposta àquela demanda.

### I.3.3. A política do Governo em relação a federalizações de IES

As federalizações, onerosas, não eram, a bem da verdade, a política delineada no início do Governo Vargas: a União manteria um controle através da normatização já fixada, e teria o CNE, "órgão colaborador do Poder Executivo" (Art. 1º da Lei nº 174, de 6/1/36) com funções amplamente reforçadas pela Constituição de 1934 (Art. 152), para regulamentar, interpretar e fiscalizar a execução da lei. Teria, além disso, uma universidade - padrão para as demais (política adiante comentada) e transferiria o sistema de ensino propriamente dito aos estados e particulares.

A divisão de tarefas e competências em relação ao poder estadual — de fato, um dos grandes problemas políticos do Governo no período em estudo — surge inicialmente no Decreto nº 24.279 de 22/5/34, que, em sua ementa, "aprova a regulamentação do art. 3º do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, na parte relativa às universidades estaduais e livres equiparadas". Aí já se manifestam os contornos daquela política traçada repetindo-se enfaticamente a orientação de que as instituições federais serão "modelo" a seguir. Estrutura curricular, exigências para admissão, duração do período letivo, rigor do regime escolar deverão ser "no

---

Os efeitos desta demanda incontrolável, às vezes viciosa, diante do esforço de contenção do Governo com suas normas, chegaram a aspectos quase patológicos. Veja-se por exemplo o "estoque" de legislação e jurisprudência criado à época sobre as situações de simples substituição e interinidade no cargo: Art. 17, § 1º da Lei nº 1.713 de 28/10/36; E.M.nº 2.253 de 18/12/40; E.M.nº 1.242 de 26/1/41; E.M.nº 1.019 de 13/11/48; Parec. ao Proc. DASP nº 4.129 de 8/9/49; Parec. ao Proc. DASP nº 3.821 de 19/8/50; Parec. ao Proc. DASP 9.301 de 29/12/52; Art. 16 da Lei nº 1.711 de 28/10/52, etc. etc. E prossegue, por aí adiante, a luta inglória do Governo, pontuada por espasmos de rigor como os termos irados da Lei nº 1.584 de 27/3/52 relativa a nomeações, exigindo o concurso público e vedando admissões a qualquer título por quaisquer órgãos ou entidades.



mínimo iguais aos dos institutos de ensino superior federal congênere" (Decreto nº 24.279, Art. 1º, II). De resto, os dois decretos são quase idênticos. Em abril de 1934, o Governo Federal havia passado para o Estado de São Paulo a sua já secular Faculdade de Direito que se integrava à Universidade de São Paulo fundada três meses antes. A política de nível nacional, aliás, parece haver sido traçada em cima da política federal em relação àquele Estado. Em novembro, ainda, é criada a Universidade (estadual) de Porto Alegre que deveria igualmente incorporar a Faculdade de Medicina, então federal.

A Constituição de 16 de junho de 1934 definia, finalmente, de forma clara, as relações entre União e Estados no tocante à institucionalização do ensino superior; os sistemas de ensino seriam dos estados, compostos por institutos públicos ou particulares; a União atuaria apenas supletivamente, cooperando financeira e tecnicamente (Arts. 150 e 151).

A carta outorgada de 1937 suprimiu os citados dispositivos da de 1934. Mas logo no início do ano seguinte o Governo Federal voltava a definir-se através do Decreto-lei nº 305 de 26/2/38: a União manteria a instituição padrão — Universidade do Brasil, recém-criada (Lei nº 452 de 5/7/37) e transferiria as demais instituições para os Estados, "mediante entendimentos" e "condições", cooperando financeiramente com estes.

Quanto à primeira parte, a política foi implantada; quanto à segunda, não se verificaram transferências de instituições para os Estados, permanecendo sem alterações a situação do ensino superior durante a ditadura, mantidas como estavam, sob regime autoritário, as bases sociais da universidade. Ernesto de Souza Campos<sup>48</sup> relaciona, por volta de 1938, 75 instituições de ensino superior reconhecidas oficialmente no Brasil, sendo 16 delas vinculadas ao Distrito Federal, 17 a São Paulo e o restante aos outros Estados. A Constituição de 1946 (Arts. 170 e 171) retoma o mesmo princípio de divisão de encargos entre governos federal e estaduais, preconizado pela de 1934 e suprimido em 1937.

---

<sup>48</sup> SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior..., op.cit.p.485-488.

#### I.3.4. Federalização: uma exigência das bases do sistema

Já em 16/1/36, para cumprir o dispositivo constitucional relativo ao Plano Nacional de Educação, a ser elaborado pelo Executivo Federal, o Ministro Capanema encaminhara questionário com ampla consulta a todos os setores sociais interessados no assunto<sup>49</sup>. E o resultado foi que o texto definitivo do Plano (Art. 185, § 1º) que tramitava no Congresso quando veio o golpe de Estado de novembro de 1937, já previa explicitamente a federalização de universidades mediante acordo de anexação de unidades estaduais e particulares. O que teria ocorrido? Uma volta ao Art. 8º do Decreto nº 19.851/31, também ele elaborado após amplo debate sobre as aspirações e problemas do ensino superior? Sem dúvida, era esta a aspiração das bases...

Não surpreende, portanto, que, logo a partir de 1946, recomecem as federalizações de Faculdades e a aplicação da solução híbrida do citado texto legal. Reconhecida em 1946 a Universidade do Paraná, que oficiosamente já funcionava desde 1912, o Governo criou, neste mesmo ano e sob o regime do Art. 8º do Decreto nº 19.851/31, as Universidades da Bahia e do Recife. Em 1949, a única universidade "livre" (particular), a de Minas Gerais, é federalizada com todas as suas escolas (Lei nº 971 de 16/12/1949). E finalmente, em 1950, a Lei nº 1.254 de 4/12/50 federaliza, de uma só vez, as outras universidades e suas unidades componentes, Porto Alegre, Paraná, Bahia e Recife (excetuada apenas a de São Paulo) e mais 24 escolas e faculdades isoladas, além das 8 já federais, à época. O ensino superior brasileiro está então quase todo mantido pelo Governo Federal, e conseqüentemente sujeito ao seu regime administrativo. E mais: a Lei nº 1.254, enquanto definia, no Art. 1º, que "o sistema federal de ensino superior, supletivo aos sistemas estaduais (evidente formalismo para não parecer conflitar com a Constituição), será integrado por estabelecimentos mantidos pela União e por outros, estaduais e particulares, por ela subvencionados", previa no Art. 2º que estes últimos poderiam passar de subvencionados a integralmente mantidos,

---

<sup>49</sup> Texto deste questionário, com apresentação do Ministro, e algumas respostas, em SOUZA CAMPOS, Ernesto. Educação Superior..., op.cit.p.429-434.

após o decurso de pelo menos 20 anos, prazo que foi depois sistematicamente descumprido.

Como explicar tal guinada de orientação estando tão recente ainda a definição constitucional de 1946, privilegiando os sistemas estaduais? Não parece dever-se ela a políticas centralizadoras do Poder Executivo Federal, mas — como de início se notou — à pressão das próprias instituições através dos representantes especiais dos Estados, sobretudo senadores, no Congresso Nacional. Afinal, vivia-se uma "aurora" de federalismo arejada pelos ventos da democracia...

### I.3.5. O Congresso e as federalizações a partir de 1950

A tramitação do projeto de lei no Congresso<sup>50</sup> justifica a interpretação acima. Em Mensagem nº 684/1949 o Poder Executivo encaminhara um projeto de lei em que solicitava um crédito para as 8 escolas superiores que mantinha (além da Universidade do Brasil) e apresentava um plano de organização das instituições de ensino superior. O Projeto, de nº 1.106, de 13/12/49, recebeu na Câmara dos Deputados a inclusão de mais três escolas a serem mantidas pelo Governo Federal. O Senado apresentou substitutivo(Proj. nº 1.106-B, de 18/8/50) com 65 emendas, alterando substancialmente o plano de organização inicialmente proposto, federalizando, com todas as suas unidades, as universidades de Porto Alegre, Paraná, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais (apenas relacionada, pois já fora federalizada em 1949), ampliando de 8 para 32 as escolas isoladas federais e aumentando o número de cargos de catedrático existentes. Praticamente sem retoques este substitutivo foi aprovado sucessivamente nas comissões de Constituição e Justiça, Educação e Cultura, Serviço Público Civil, e Finanças. Apenas nesta última, teve o voto contrário (e vencido) do Deputado Segadas Viana, relator, de cujo parecer é elucidativo transcrever alguns trechos: "Do que não resta dúvida é que, aprovado o substitutivo(do Senado) o sistema federal de ensino já quase não será supletivo, como determina o Art. 170 da Constituição.(...) A Câmara dos Deputados terá, esperamos, a coragem de, em face da situação finan

<sup>50</sup> O que se relata a seguir foi colhido do Diário do Congresso Nacional, Ano V, n. 210, sábado, 18/11/50, p. 8.211-15.

ceira que a Nação atravessa, deixar de atender às aspirações de faculdades e escolas (o grifo é nosso) — aspirações por certo justas — mas que se chocam com a realidade orçamentária”<sup>51</sup>. O aumento da despesa seria: de 40 milhões de cruzeiros do projeto original do Ministério da Educação e Saúde para quase 160 milhões, tendo também inutilmente mostrado o relator que a receita prevista, mesmo aumentando-se o preço do selo de Cr\$ 0,50 para Cr\$ 1,50, de fato só seria realizada no suficiente para cobrir 2/3 da despesa.

À Lei nº 1.254/50 seguiu-se, naturalmente, uma onda de solicitações de instituições para serem incluídas na categoria de “subvencionadas”. Com pouco êxito o Ministério procurou conter a demanda afluente através de reiteradas exigências<sup>52</sup>. Aberta, por via parlamentar, a porta aos interesses das instituições de ensino superior, a situação não retroagiu: novas federalizações de escolas ou de universidades ocorreram nos anos seguintes, dispensando-se formalmente, e pouco depois, a exigência do prazo de 20 anos de subvenção, previsto no Art. 2º da Lei nº 1.254/50, até completar-se o atual quadro das universidades federais autárquicas. No Anexo B têm-se todas as datas de federalização destas universidades, e de cada uma de suas unidades inicialmente componentes.

### I.3.6. O impacto administrativo da federalização

As universidades, através de suas escolas e faculdades, procuraram por-se ao abrigo do Governo Federal sem ponderar talvez suficientemente que se punham com isso sob seu controle administrativo. Desejaram uma situação vantajosa e terão com ela um regime coactor. Para a autonomia no desenvolvimento da universidade e de sua programação, o pleno controle dos meios financeiros e humanos é fundamental, neles concentrando-se muitas vezes o jogo de poder nas opções para aquele desenvolvimen-

<sup>51</sup> Idem, p.8.215.

<sup>52</sup> Vejam-se: Par. CNE nº 244, de 6/10/52; Portarias: Ministerial nº 82, de 13/2/53 e do DESU nº 32, de 19/2/55. Mais adiante: Lei nº 3.641, de 10/10/59 e Portaria MEC nº 341, de 12/12/60.

to. Uma vez "instituto federal", a execução da receita e da despesa da universidade deverá passar a ser regida pelo "Código de Contabilidade Pública" (Decreto nº 4.536 de 28/1/1922) e legislação ou regulamentação federal subsequente<sup>53</sup>. Os controles contábeis são realizados centralizadamente na Reitoria. As receitas das unidades, de fontes diversas, que os professores antes administravam como lhes parecia mais conveniente, consideradas agora receita pública ("dinheiro público"), deverão receber um tratamento sistematizado segundo critérios elaborados para a diversidade de situações e a eventualidade de ocorrências irregulares no complexo nacional de órgãos e instituições públicas<sup>54</sup>.

Por outro lado, as IES federais estão doravante envolvidas em uma forma tradicional de controle do Governo sobre seus órgãos: o regime do funcionalismo público! Ele é, de fato, um grande fator de controle estatal por causa de certos padrões de comportamento que, a partir das condições gerais de obrigações e direitos, se tornam cultura organizacional e geram toda uma atividade específica de esperar a norma que vem "de cima", de concentrar a responsabilidade no chefe, de esperar ser julgado pela correção da forma. O compromisso básico do "funcionário" é com o cumprimento do estatuto e sua regulamentação (este é o "contrato bilateral" que explica sua presença no trabalho) não propriamente com tarefas e objetivos da organização. O compromisso com a Administração que será responsável pelos objetivos institucionais é deixado a quem tem cargos em comissão ou funções gratificadas. Em consequência, a organização pública encerrará sempre um "peso" que vem a dificultar movimentos inovado-

<sup>53</sup> Para uma visão geral do regime financeiro e contábil a que estiveram sujeitas as universidades até o advento da Lei nº 4.320/64 sob regime público federal consultem-se: BRASIL, Ministério da Fazenda. Código de Contabilidade da União. Rio, Imprensa Nacional, 1923; BRANDÃO, Alonso Caldas. Contabilidade Pública. 4. ed. atualiz. Rio, A.Coelho Branco Filho, 1956; uma boa síntese do que, hoje, é exigido das autarquias universitárias, em: ALENCAR, José D., e SOUZA, Augusto C. de Mello. Manual de Auditoria. Brasília, DIPEC, 1977.

<sup>54</sup> Até o advento da legislação excepcional da década de 1960, as universidades poderiam ter-se beneficiado mais da Lei nº 2.491, de 21/5/55 que instituiu um regime especial de suprimento de fundos para execução de recursos concedidos pelo CNPq para projetos de pesquisa. O regime previa inclusive aquisição de materiais e equipamentos diretamente aos produtores nacionais e estrangeiros, e comprovação direta ao Tribunal de Contas da União. A pesquisa, no entanto, ainda era incipiente, naquela época, nas UFAs, e o dispositivo legal não contempla as dotações orçamentárias ordinárias destas instituições.

res. O Governo pode estar seguro da "fidelidade" básica do corpo de funcionários de execução ao poder institucional: afinal, as burocracias são todo o resultado de uma longa experiência do exercício do poder autoritário. Não se julga aqui o regime do funcionário público, mas o preço que por ele paga a instituição universitária, tal como deve ser no desempenho do ensino e da pesquisa. Vale analisar mais detidamente o tema.

### I.3.7. A política de administração de pessoal

Foi no período 1930-1960 que o Governo Brasileiro amadureceu e estruturou sua política de administração do pessoal civil da União. Depois da Lei nº 284, de 28/10/36, "primeiro plano geral de classificação de cargos" que tentou "por ordem ao caos primitivo"<sup>55</sup>, a Lei nº 1.713, de 28/10/1939, em 276 artigos, minuciosamente regulamentados e interpretados nos 13 anos seguintes<sup>56</sup>, marcou a vida dos funcionários públicos brasileiros, especialmente da União. Novo ciclo se iniciou com outra "dupla" correlata de leis: a Lei nº 488, de 15/11/48, reestruturou o sistema de classificação de cargos (no qual se inclui remuneração, progressão funcional e requisitos de acesso ao cargo), e a Lei nº 1.711, de 28/10/1952, o "Estatuto dos funcionários públicos civis da União", em vigor por mais de um quarto de século. Sobre pontos específicos desta legislação geral, inspirada na tradição do direito administrativo e nos planos de classificação de cargos da experiência norte-americana<sup>57</sup>, desdobrou-se a política de controle das administrações de pessoal e da estrutura de comando hierárquico nas instituições públicas federais.

<sup>55</sup> Segundo expressão de um antigo funcionário do DASP. Beatriz Wahrlich, em Administração de Pessoal, princípios e técnicas. Rio, FGV, 1964. p.23-24, observa que "Até 1930 o panorama da administração de pessoal caracterizava-se por uma aceitação generalizada do nepotismo, por uma total descentralização das atividades, quer normativas, quer executivas, e pela falta de sistematização.(...) Não havia órgão central de pessoal, nem leis gerais sobre a administração de pessoal. Cada Ministério e, às vezes, cada Departamento, possuía classificação de cargos e escala salarial próprias, raramente condizentes com a natureza e grau das funções exercidas".

<sup>56</sup> Ver PINTO PESSOA SOBRINHO, Eduardo. Manual dos servidores do Estado. 5. ed. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho, 1950.

<sup>57</sup> PINTO PESSOA SOBRINHO, Eduardo. Classificação de Cargos. Rio, A. Coelho Branco Filho, 1952, p. 22 e sgs.

Exemplo típico e do maior significado para o estudo de conseqüências administrativas como a rigidez da estrutura organizacional das reitorias e das faculdades, e, portanto, de sinais de entropia nos processos operacionais internos, é o caso das gratificações de chefia intermediária, "funções gratificadas". De criação exclusiva do Presidente da República, e de ocupação privativa de servidores estatutários, as funções gratificadas<sup>58</sup>, assim como os cargos em comissão, eram, uma a uma, especificadas quanto a denominação, nível hierárquico, vinculação à unidade administrativa superior, e valor da remuneração. Cargos em comissão e funções gratificadas foram um meio eficaz de uniformização de estruturas organizacionais das UFAs. Significaram para alguns funcionários a concorrida oportunidade de elevação salarial, a partir de quando o valor da retribuição do cargo efetivo sofreu processo de esvaziamento. Contribuíram, pelo modo como foram organizadas, para uma deformação do sentido da liderança grupal e, não raro, para a transferência de responsabilidades da linha de execução para a de chefias intermediárias enfraquecendo e "engarrafando" os processos de execução. É importante notar que a sistemática das funções gratificadas e cargos em comissão permanece tal como acima descrita, tendo havido em 1974, com o novo plano de classificação de cargos (Lei nº 5.645 de 11/12/1970) apenas modificações formais, sobretudo de denominação.

#### I.3.8. O papel do DASP

A política de controle das atividades administrativas de pessoal, organização de estruturas, administração geral e orçamento (este até 67) foi traçada e conduzida em assessoramento direto ao Presidente da República pelo então Departamento Ad

---

<sup>58</sup> Dentre a abundante legislação sobre a matéria, e além das disposições básicas contidas na citada legislação geral dos planos de classificação de cargos e dos estatutos de funcionários, parecem de maior interesse para as UFAs: Lei nº 2.188, de 3/3/54, Decreto nº 49.592, de 27/12/60; Art. 12 da Lei nº 3.780, de 12/7/60; Decreto nº 51.391, de 10/1/62.

ministrativo do Serviço Público - DASP<sup>59</sup>, órgão criado em 1938 (Decreto-lei nº 579, de 30/7/1938), já previsto na Carta outorgada de 1937 (Art. 67) e precedido pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei nº 284, de 28/10/36). Instituído e implantado segundo os moldes do "Bureau of the Budget", (órgão de assessoramento do Presidente dos Estados Unidos desde 1921)<sup>60</sup>, conjugando atribuições semelhantes às da "Civil Service commission"<sup>61</sup> (outro órgão de assessoramento do presidente norte-americano), foram confiadas ao DASP funções de um "departamento de administração geral", segundo o modelo proposta por W. F. Willoughby nas obras "Principles of Public Administration" e "The National Budget System"<sup>62</sup>. O DASP caracterizou-se por seu intenso trabalho de racionalização de processos. Sendo "a preocupação com economia e eficiência um traço bastante comum aos regimes autoritários"<sup>63</sup>, o DASP cresceu e fortificou-se entre 1938-1945. Dutra o prestigiou, reformulado dias antes por José Linhares (Decreto nº 20, de 24/1/46), e, em seguida, Vargas voltou a estimulá-lo. Foi quando o DASP, após a Lei nº 1.254/50, começou a desempenhar papel relevante no processo decisório do sistema universitário federal. Nota-se, a partir de 1954, um grande número de pareceres do DASP, opinando sobre vários assuntos administrativos das UFAs, sobre os quais até então se pronunciava o CNE por considerar-se específica a legislação do ensino superior.

<sup>59</sup> Para uma análise mais específica da política e ação reformista do DASP, ver, como apresentações do ponto de vista do próprio órgão: WAHRLICH, Beatriz. As razões de ser do DASP. Separata de Cultura Política. Rio, n.3, mai. 1941; VIANA, Arízio de. DASP, Instituição a serviço do Brasil. Rio, s. ed., 1953, especialmente os caps. I e II; como interpretação mais objetiva e à distância, ver: WAHRLICH, Beatriz. Reforma Administrativa Brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública. 8(2), abr./jun.73. p. 28-35; SIEGEL, Gilbert B. The Strategy of Public Administration Reform: the case of Brazil. Public Administration Review. 76(1), mar.66. p. 45-55.

<sup>60</sup> Esta interpretação da origem do DASP está bem esclarecida e justificada em WAHRLICH, Beatriz. Administração de Pessoal, op.cit., p. 25-29.

<sup>61</sup> Segundo palavras de um dos Diretores Gerais do DASP, Arízio de Viana em: DASP, instituições a serviço do Brasil, op.cit. p.8.

<sup>62</sup> WAHRLICH, Beatriz. Administração de Pessoal..., op.cit. p.28. Assim, o DASP se considerava "o Estado Maior Civil do Presidente da República": BRIGGS, Moacir Ribeiro. Depoimento sobre o DASP. Brasília, Serviço de Documentação do DASP, 1966. p.55.

<sup>63</sup> WAHRLICH, Beatriz. Administração de Pessoal..., op.cit., p.30.



O DASP exerceu pressão constante sobre as instituições federais de ensino, sobretudo em torno de dois pontos: a) combate ao empreguismo e ao nepotismo, através da exigência dos concursos públicos para provimento de cargos<sup>64</sup>; b) cerceio aos atos, considerados abusivos, dos diretores de faculdades e escolas em matéria de administração financeira, admissão e pagamento de pessoal, realizados à revelia da Administração Central da universidade, através da qual era exercida ordinariamente a política de controle do Governo Federal sobre a vida administrativa das universidades por ele mantidas. Em função desses dois pontos passou o DASP a urgir a integral aplicação do sistema normativo federal de administração de pessoal às universidades, reservado exclusivamente o que a Constituição Federal distinguia para o magistério superior. Ao encontro desta linha de ação, surgira o Art. 16 da Lei nº 2.745, de 12/3/56, que se combinava com o Art. 19 § 1º da Lei nº 1.765, de 18/12/52, e, em decorrência, obrigava à criação de um único Quadro de Pessoal em cada universidade, extinguindo-se a situação — sem sentido após a Lei nº 1.254/50 — de as unidades universitárias terem seus próprios quadros de pessoal. No entanto, o DASP só conseguirá realizar os primeiros desses enquadramentos em 1959 e 1960.

### I.3.9. Primeiros esforços por autonomia administrativa.

Quando chegavam à sua fase decisiva as intermináveis discussões e tramitações do projeto de lei de "diretrizes e bases da educação nacional" (entre o Executivo e o Legislativo de 1948 a 1961), formava-se no Congresso e em alguns escalões do Poder Executivo federal relacionados com a administração do ensino superior um consenso quanto à necessidade de conferir ampla

---

<sup>64</sup> O DASP perseguiu e combateu incansavelmente o que chamava de "nepotismo" sob diversas formas, a despeito de todas as conseqüências do populismo na administração de pessoal dos órgãos públicos federais no período em estudo, e empregou contra ele a tecnologia administrativa norte-americana. Aliás os "males e remédios do nepotismo" no caso brasileiro sempre foram analisados à luz da experiência dos E.U.A. que pode ser vista em: NIGRO, Felix. Administração de Pessoal no Serviço Público. Rio, FGV, 1966. Caps. 1, 2 e 3, obra amplamente difundida no Brasil.

autonomia às universidades federais, que o projeto caracterizava como autarquias<sup>65</sup>. O DASP, no entanto, manteve-se firme em sua linha de ação e conseguiu incluir no texto de outro projeto de lei, o de um novo plano de classificação de cargos, já previsto há oito anos (Art. 259 da Lei nº 1.711, de 28/10/52), um

<sup>65</sup> Deve observar-se que até 1960 não se pode falar das universidades como autarquias, no sentido em que hoje são entendidas. O direito administrativo brasileiro não amadurecera ainda suficientemente este instituto. As primeiras autarquias no Brasil são da década de 1920 (Caixas de Aposentadorias e Pensões, criadas pela Lei nº 4.682 de 1923, e Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, Lei nº 5.128 de 1926). Ainda que definidas pelo Decreto nº 19.851/31 como gozando de autonomia "na forma da lei" e de personalidade jurídica própria, as universidades e escolas superiores isoladas não eram entendidas, de fato, pelos Poderes Executivo e Legislativo como autarquias no sentido pleno, ao contrário do que ocorreu inicialmente e por mais de 20 anos com as Caixas e Institutos de Previdência. Por exemplo, a Lei nº 488, de 15/11/48, após distinguir e excluir as autarquias em geral (Art. 31), inclui e regula tudo das IES Federais (nominalmente), entre os órgãos ministeriais (Art. 33). Reitor, Diretores, catedráticos e outros funcionários de unidades ou reitorias de universidades federais, até 1960, pertenceram aos quadros do próprio Ministério, órgão da Administração Federal onde inclusive eram feitos os registros cadastrais ordinários. Nunca pairou a menor dúvida, de que os funcionários das universidades eram funcionários públicos em sentido estrito aplicando-se-lhes o Estatuto, inclusive aos professores (STF, Mand. Segurança nº 1.650/52; CGR, Par. 4-U, Pr. nº 50.934/54 in: NEVES, Carlos de Souza. Ensino Superior no Brasil — legislação e jurisprudência, op. cit. p. 359-360 e 388-392, respectivamente). Por isso mesmo, em tempo algum até 1960 foi permitido ao Reitor ou Diretores fazer nomeações para quaisquer cargos, enquanto podiam, os Reitores, nomear extranumerários (pagos pela "Verba 3") e fazer contratos trabalhistas. Diversamente, os funcionários autárquicos não eram considerados funcionários públicos (STF, Mand. de Segurança nº 1.083. Revista de Direito Administrativo, v. 27, 1952, p. 132; TFR, Recurso de Mand. de Segurança nº 619. Revista de Direito Administrativo, v. 24, 1951, p. 198; exposição mais extensa sobre o assunto em: MEIRELLES, Hely Lopes. Autarquias e Entidades Paraestatais. Revista do Direito Administrativo, v. 68, 1962, p. 27-30), embora posteriormente o Governo viesse a tratá-los como tal. Assim, por não se lhes ter esclarecido sua condição autárquica originária do Art. 3º do Decreto nº 19.851/31, as universidades nunca foram administrativamente consideradas como autarquias, até 1960 (Art. 81 da Lei nº 4.024, de 24/12/61, "Lei de Diretrizes e Bases"). E, a essa altura, o instituto da autarquia no Brasil já havia sido totalmente esvaziado da autonomia que lhe reconhece a doutrina jurídica tradicional (ver: SENNA, Homero, e ZORBALAN, Clóvis. Fundações no Direito e na Administração. Rio de Janeiro, FGV, 1970. cap. 2 "Autarquias". p. 8-27; SARAIVA, Oscar. As Autarquias no Direito Público Brasileiro. Revista do Serviço Público. 3(3), set. 1940).

artigo que garantia a extensão da nova sistemática às universidades <sup>66</sup>.

Foi no início da década de 1960 que se deu a resistência mais obstinada de faculdades e escolas, agregadas em universidades, à implantação, através do DASP, das conseqüências estruturais da federalização, tão desejada, sobretudo pelos catedrâticos, para efeito de aumento salarial e acesso a novo status. A Lei nº 3.780, de 12/7/60 deveria ser aplicada, caso a caso, a cada uma das universidades federais, incluindo-lhes todos os cargos na nova sistemática. Este enquadramento iria inclusive dar a condição de funcionários públicos à maioria dos servidores em exercício, mantidos até então como "extranumerários", entre os quais os professores assistentes e instrutores de ensino. Foi lento e difícil, estendendo-se por 5 anos, o trabalho do DASP, que somou-se ao de unificação dos quadros internos da universidade, atrás mencionado (final do item I.3.8).

#### I.3.10. Notas sobre o regime de administração de meios

Como fecho a estas considerações sobre as conseqüencias administrativas da vinculação estreita ao Governo Federal, e enfocando especificamente o regime de administração de meios (pessoal, recursos financeiros, etc.) das universidades federais, seria útil resumir alguns traços caracterizantes daquele regime no período que se inaugura com as federalizações e que se reforça com a implantação do plano federal de classificação de cargos (Lei nº 3.780/60 e legislação complementar), cuja vi-

---

<sup>66</sup> Trata-se do Art. 56 da Lei nº 3.780, de 12/7/60 em que se lê: "O Quadro de Pessoal das autarquias, entidades paraestatais... (vetado)... (vetado) ... bem como das ferrovias, serviços portuários e marítimos, administrados pela União sob forma autárquica, será aprovado por Decreto do Presidente da República, observadas as normas e o sistema de classificação de cargos constantes da presente lei, e ressalvadas as peculiaridades da administração de pessoal de cada uma das entidades citadas". Um antigo técnico do DASP, que trabalhava nesta matéria, à época, observou, entrevistado, que o Art. 56 da Lei nº 3.780/60 fora uma "cunha" introduzida na lei "para permitir que se apanhassem as universidades e os institutos". A ressalva do final do artigo, por imprecisa, restava inócua. O Art. 57 ressalvava da nova lei apenas o processo seletivo do magistério, tradicionalmente feito por concursos internos regulados por legislação específica.

gência se estenderá pelo menos até 1974 (início da implantação da Lei nº 5.645/60 e do Decreto-lei nº 1.341/74)<sup>67</sup>.

a) A universidade juridicamente capaz de ter rendas próprias de diversa natureza, devia orientar sua receita e sua despesa por um orçamento interno anual, podendo constituir fundos especiais, fazer investimentos financeiros, incorporar saldos de exercício a seu fundo patrimonial e adquirir bens patrimoniais, não podendo, no entanto, aliená-los sem a homologação do ato pelo Presidente da República.

b) Os recursos federais de manutenção eram concedidos por rubricas (pessoal, material, serviços e encargos, obras, equipamentos). Os créditos, após registrados no Tribunal de Contas da União e depositados pela Tesouraria do Ministério em conta vinculada no Banco do Brasil, ficavam à disposição do Reitor. Várias unidades universitárias e institutos de pesquisa conseguiam, no entanto, dotações próprias no Orçamento da União, recebiam-nas e as administravam paralelamente.

c) Só os recursos federais de subvenção às unidades não federais eram transferidos como dotações globais.

d) A prestação anual de contas era feita através dos balanços sintéticos convencionais (orçamentário financeiro e patrimonial), ocorrendo depois, também, inspeções eventuais sobre a ordenação da despesa e o movimento de Tesouraria, a qual, a partir de 1960, passou a adotar os procedimentos gerais em uso no Serviço Público.

e) A execução e registro da despesa até 1967, tendo como base geral o Código de Contabilidade Pública (1922) e seu Regulamento, decorreu nas UFAs sob regime descentralizado, vigorando a interpretação e orientação do contador da universidade,

---

<sup>67</sup> Procura-se aqui condensar o que se encontra nas leis de criação/federalização das UFAs, nos decretos de unificação dos quadros de pessoal e de aprovação do plano de classificação de cargos de cada UFA, além da legislação geral do SPF. Até 1949, quando foi federalizada, a Universidade de Minas Gerais tinha regime administrativo sensivelmente diverso das demais universidades por ter sido criada em 1927, antes do Decreto nº .... 19.851/31 (Estatuto das Universidades Brasileiras), situação especial que lhe assegurou o Decreto nº 167 de 16/5/35 que aprovou seu Estatuto. Era, ademais, a única universidade particular, "livre". Esta situação anterior especial influenciou bastante na aplicação das normas decorrentes da federalização.

bem como a sistemática deixada pelo Decreto nº 20.393, de 10/9/31, referente à não obrigatoriedade de que fossem feitas previamente pelo Tribunal de Contas da União as ordens de pagamentos e o registro para cada despesa (Arts. 27 e 28).

A legislação e as práticas vigentes continham, no entanto, a despeito da liberdade, formalidades inúteis e procedimentos tecnicamente superados, que o Decreto-lei nº 200, buscando segurança e racionalidade, alterou (Títulos X e XII) no tocante à administração financeira (a contábil não recebeu grandes modificações) e à aquisição de materiais. Neste ponto, a reestruturação das normas já existentes sobre as licitações, supondo-se a existência de um bom órgão de material, foram amplamente facilitadoras.

f) Havia dois tipos de pessoal. O funcionário público, estatutário, até a década de 60 integrante dos quadros do Ministério e pago diretamente pelas Delegacias Fiscais do Tesouro, e o pessoal regido pela legislação trabalhista comum, quer fossem os chamados (até 1960) "extranumerários" (mensalistas, diaristas, tarefeiros), absorvidos depois, a partir de 1945 (Decreto-lei nº 8.079), pelo regime estatutário, quer os contratados' (em sua maior parte professores), além do pessoal de obras. Este segundo tipo de pessoal integrava os quadros e tabelas "extraordinários", e era proveniente dos antigos quadros das unidades universitárias não federais.

g) Pelo Estatuto do Funcionário Público Civil da União regia-se o pessoal estatutário quanto a direitos (entre os quais estabilidade, aposentadoria, licenças, férias e gratificações), deveres (inclusive jornada de trabalho) e processo disciplinar administrativo. Pelo Plano de Classificação de Cargos da União era definido o conteúdo operacional do cargo, a remuneração, a linha e condições de progressão (a partir de 1960, também ascensão) funcional, e os requisitos para ocupação do cargo; pelo mesmo plano estava fixado tudo referente a funções gratificadas de chefia, e por legislação específica o regime de trabalho em tempo integral e respectiva remuneração. Para cada universidade eram definidos pelo DASP, a partir de 1960, os quantitativos de vagas de cada categoria funcional e classe de cargos, as gratificações para prestação de tempo integral, especificando-se a categoria, e sobretudo as funções de chefia, nominadas uma a uma.

h) Pelos mesmos Estatuto do Funcionário Público e Plano de Classificação de Cargos da União, e por alguns dispositivos legais específicos, sobretudo relativos a processo seletivo e regime horário de trabalho, regia-se o pessoal docente estatutário. Em 1965 a Lei nº 4.881-A, de 6/12/65 sistematizou e ampliou aqueles dispositivos específicos, redefinindo, ainda, a carreira do magistério no que passou a ser o primeiro "Estatuto do Magistério Superior Federal", alterado depois pelas Leis nº 5.539, de 27/11/68 e 5.540, de 28/11/68, pelo Decreto-lei nº 465, de 11/02/69, e amplamente complementado por outros Decretos até o advento da Lei nº 6.182, de 13/12/74. Toda esta legislação especial era aplicável ao pessoal docente contratado segundo o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cada vez mais numeroso.

i) Até 1960, o Reitor podia admitir (e demitir) livremente, nos limites do orçamento e com recursos próprios da universidade, o pessoal dos quadros e tabelas extraordinários, inclusive os contratados. Mas não podia remunerá-los acima do nível dos vencimentos de cargos públicos correspondentes, determinando os salários pelos vencimentos das classes iniciais do Serviço Público (Art. 19, § 1º da Lei nº 1.254/50). Pouco a pouco este pessoal ia recebendo certos "direitos de cidadania" nas organizações federais (Arts. 15 a 18 da Lei nº 1.765, de 18/12/52) e, por "tradição" reforçada pelo Art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, periodicamente era "amparado" por alguma legislação especial que o efetivava no Serviço Público. Tal pessoal não podia, contudo, exercer função gratificada de chefia. A partir de 1960, as admissões, já então referentes apenas a pessoal contratado, deveriam fazer-se mediante processo seletivo público e nos limites de tabelas previamente aprovadas pelo Ministro da Educação.

j) Por outro lado, definida a condição autárquica das universidades, a partir de 1960, o Reitor passava a poder nomear e demitir todo o pessoal estatutário, cumpridas as exigências dos processos seletivos para nomeação, e, para demissão, as do processo administrativo, único capaz de despojar o funcionário de sua estabilidade. Tratava-se, de fato, de uma simples formalidade onde não ocorria qualquer aporte de poder decisório, já que aqueles processos eram minuciosamente regulamentados em lei, sob interpretação do DASP.

l) A legislação explicitava que o Reitor poderia remanejar internamente o pessoal, respeitada a natureza dos cargos, mas qualquer processo de transferência para outro órgão ou universidade era feito através do Ministério e do DASP.

m) A partir de 1960 todos os atos do Reitor relativos a pessoal deveriam ser publicados em Diário Oficial, o que representava um adequado meio de controle a posteriori.

Tais foram as características do regime de administração de meios a que chegaram as universidades após uma evolução da tendência normatizante e diretiva da política de controle do Governo Federal. A elas geralmente é debitada a falta de autonomia administrativa das UFAs <sup>68</sup>.

#### I.3.11. A diversidade de centros de política administrativa no Governo Federal.

Ao iniciar-se a década de 60 já a realidade da política administrativa do Governo Federal em relação às UFAs estava irremediavelmente marcada por uma dualidade (ou multiplicidade?) de fontes geradoras de decisões, divorciadas entre si. Uma, é a "vertente" de políticas oriundas do Ministério da Educação e Cultura (MEC), geralmente incluindo o CFE. Outra, é a que parte do DASP, dos sistemas de controle financeiro e orçamentário da União, e, após 1968, também dos sistemas de segurança. Esta dualidade — tanto mais perniciosa quanto coloca em posições opostas e hierarquicamente equipolentes decisões de natureza didática, ou relacionadas com as atividades-fim das UFAs, e decisões relativas a atividades meio — é problema da mais ampla repercussão na prática gerencial das universidades. É curioso inclusive notar que, depois da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e da Reforma Universitária de 1965/68, alguns órgãos do MEC adotaram posições mais favoráveis a uma autonomia gerencial de meios por parte das UFAs face às políticas cerceantes do DASP e sistema financeiro e orçamentário. Tais posições, sensíveis à

---

<sup>68</sup> Veja-se o depoimento de um reitor de universidade federal em meados da década de 60, analisando e reclamando a autonomia administrativa sempre só negada à universidade: MARTINS FILHO, Antônio. Autonomia das Universidades Federais. 2.ed. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1964.

problemática das universidades, levaram por vezes setores do MEC a situações de conflito com aqueles órgãos, advogando a causa das IES federais. Lamentavelmente, em vão. Deve-se, inclusive, divisar, nesta dualidade de políticas administrativas, a origem da injustificável duplicidade de regimes jurídicos das universidades federais, patrocinando o MEC, a partir de 1963, a criação de mais de uma dezena daquelas instituições, todas sob o regime jurídico de fundação, e permanecendo incapaz de interferir no regime das 19 autarquias universitárias já criadas.

### I.3.12. A política do "exemplarismo" e suas conseqüências

Cumprido, por fim, analisando ainda o período entre o Decreto nº 19.851/31 e os governos revolucionários pós-64, destacar, como estratégia de controle, a política do "exemplarismo", já mencionada, pela qual o Governo se propunha criar e manter diretamente uma instituição universitária federal, definida e imposta como padrão didático e administrativo para as demais.

Desde a época da organização da Universidade do Rio de Janeiro (1931) delineia-se o propósito governamental. Aquela universidade já é tomada como padrão e referência para as universidades estaduais e livres (Decreto nº 24.279, de 22/5/32), e o mesmo princípio volta, a seguir, entre disposições gerais a serem observadas na estruturação de universidades (Art. 5º, § 2º do Decreto nº 22.597, de 27/3/33). A Lei nº 452, de 5/7/37 cria, a partir da Universidade do Rio de Janeiro e em seu lugar, a Universidade do Brasil (UB) como "padrão" mantido e apresentado pelo Governo Federal. O segundo "Considerando" do Decreto-lei nº 305, de 26/2/38, fixa claramente a política de exemplaridade do Governo, definindo a UB como "paradigma". O Conselho Nacional de Educação passa então a ter esta Universidade como referência para seus pareceres, inclusive em simples práticas da administração do ensino, como o "rodízio de professores" (Par. CNE nº 39/1939). Mesmo após o fim do regime didatorial, a política é mantida (Art. 31, § único do Decreto-lei nº 9.155, de 8/4/46). Na efetivação de professores e funcionários, decorrente da Constituição de 1946, se determina a adoção da nomenclatura das classes de cargos da UB (Lei nº 2.403, de 13/1/55), e a mesma política não é realmente abandonada nos anos seguintes (Lei nº 3.866,



de 25/1/61), até a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (20/12/61).

A Universidade do Brasil surgiu certamente, ela própria, como resposta de um Governo Federal que procura reter a hegemonia na área do ensino superior, diante da promissora "Universidade do Distrito Federal" com cerca de 4 anos de organizada pelo conhecido pedagogo Prof. Aní<sup>z</sup>io Teixeira. O Decreto-lei nº 1.063, de 20/1/39, interferindo na área municipal, extinguiu a Universidade e determinou a absorção de seus cursos por unidades correspondentes da Universidade do Brasil, ficando, no entanto, os ônus de pessoal e instalações por conta da própria Prefeitura do DF, até a incorporação completa.

O que é importante, no entanto, ressaltar é que a exemplaridade da Universidade do Rio de Janeiro, depois Universidade do Brasil, sem dúvida tratada como órgão integrante do Ministério da Educação, Administração Direta, acarretou para as outras UFAs todo um tratamento administrativo e didático estranho à sua realidade regional ou às suas dimensões, além de incompatível com as condições postas pelo Art. 3º do "Estatuto das Universidades Brasileiras", de 1931. Mesmo quando, após a ditadura Vargas, a Lei nº 8.393, de 17/12/45 "concede autonomia à UB" (ementa), a assemelhação das UFAs a esta universidade — feita através de legislação geral nas universidades que surgiram depois de 1938 (quase todas) — não lhes foi proveitosa. Os dispositivos da tal autonomia apenas repetiam as normas do Decreto nº 19.851, de 11/4/31, e em contrapartida entronizavam na estrutura da universidade brasileira, caricaturando o instituto da universidade norte-americana, a figura do Conselho de Curadores: colegiado distinto do Conselho Universitário cuja finalidade é exercer, independentemente deste, uma função de controle e normatização dos atos considerados importantes para a vida econômica e financeira da instituição, substituindo nisto o poder decisório das bases acadêmicas da universidade, representadas no Conselho Universitário. Note-se aqui uma indevida situação em que, supervalorizada, uma função adjetiva, de caráter instrumental, passa a ser exercida de forma autônoma, quando os critérios de julgamento sobre o provisionamento de recursos e sua mais adequada forma de utilização deveriam ser ditados pela própria área substantiva da universidade.

#### I.4. Traços marcantes do período pós-64

Destacando-se sobre uma evolução linear das principais características da política de controle do Governo sobre as UFAs, formadas ou institucionalizadas entre as décadas de 30 e 60, há traços marcantes no período que se seguiu ao movimento de março de 1964. O clima que então cercou o relacionamento entre os órgãos do Governo Federal e os grupos de direção nas universidades facilitou o desenvolvimento dos instrumentos formais de controle já existentes, mas, sobretudo, intensificou os laços in formais de autoridade-dependência que dão eficácia ao tipo de controle predominante até agora.

##### I.4.1. Características normativas: padronização e detalhismo

Seria ocioso um levantamento dos atos administrativos em que voltaram a manifestar-se aquelas características de pe ríodos anteriores. Sua permanência poderia ser ilustrada, tão so mente, por alguns exemplos.

Na área de atividades substantivas da universidade, um exemplo típico da padronização normativa como estratégia de in tervenção foi a sistemática imposta aos concursos vestibulares' no país, o chamado "vestibular unificado"<sup>69</sup>. O nível de deta- lhamento da regulamentação infelizmente isenta de responsabili- dade as universidades, por lhes transtornar a equação de meios de atendimento interno e precipitá-las à procura da melhoria de um produto sobre cuja matéria prima não têm real controle. O detalhis- mo normativo, noutro exemplo, pode ser visto na regulamen

---

<sup>69</sup> A Lei de Diretrizes e Bases não se ocupou do assunto. Considerava-o da competência interna das universidades (Parecer CFE nº 58/62). Sob a pressão de fatos provocados pela demanda, o governo, ao seu estilo, respondeu com os princípios de organização do vestibular na legislação da reforma (Arts. 17, a e 21 da Lei nº 5.540/68, e Art. 4º do Decreto-Lei nº 464/69) depois regulamentados pelo Decreto nº 68.908, de 13/7/71, por outros decretos e leis (Decreto nº 73.079, de 5/11/73 e Lei nº 5.692, de 11/8/71) mas sobretudo, de forma detalhada, por Portarias do MEC (nºs 524, de 27/8/71; 113, de 21/2/73; 723-A, de 29/10/73; 652, de 7/11/74; 53, de 23/1/75, sobretudo as três últimas).

tação dos regimes especiais de trabalho do pessoal docente<sup>70</sup>. Aí, as várias modificações por que se passou em pouco mais de seis anos quanto a regimes horários ou de dedicação, somadas a outras duas ou três já ocorridas em períodos anteriores, mostram o quanto ter-se-ia a ganhar se, fixado o objetivo pretendido, fosse deixada às universidades a liberdade e responsabilidade da experiência, em questões como esta, eminentemente práticas. Outros exemplos poderiam ser indicados facilmente nas matérias ordinariamente examinadas e reguladas pelo CFE<sup>71</sup>.

Ressalta, no campo das atividades de administração de recursos, o impulso tomado, a partir de 1964, pela legislação financeira, orçamentária e contábil, tal como na década anterior ocorrera com a legislação de pessoal. Veio, com a Lei nº 4.320, de 17/3/64 e seus Anexos, alterados periodicamente pelo Ministério de Planejamento e Coordenação Geral — MINIPLAN (depois Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SEPLAN), a classificação programática e por natureza da receita e da despesa, aplicada a nível de subitem (6a. subdivisão no esquema de classificação) e a estruturação das etapas da execução da despesa, com a exigência do "prévio empenho". O Decreto nº 64.752, de 27/6/69, regulou a movimentação e utilização de créditos. Multiplicavam-se ano a ano, com a vertiginosa ascensão dos orçamentos das UFAs em rápida expansão de alunos, as exigências de informações e os controles da Secretaria Geral e do Departamento de Assuntos Universitários (DAU) do MEC, por ocasião das solici

---

<sup>70</sup> Para citar apenas Leis e Decretos — afora as portarias, pareceres e circulares do MEC — teríamos que mencionar: Arts. 37-41 da Lei nº 4.881-A, de 6/12/65; Decreto nº 62.329, de 1/3/68; Arts. 34 e 35 da Lei nº 5.540, de 28/11/68; Arts. 16-25 da Lei nº 5.539, de 27/11/68; Arts. 9º e 10 do Decreto-lei nº 465, de 11/2/69; Decreto nº 64.086, de 11/2/69; Decreto nº 68.155, de 2/2/71; Decreto nº 65.610, de 23/10/69; Decreto nº 67.349, de 6/10/70; Decreto nº 66.258, de 25/2/70; Decreto nº 67.125, de 31/8/70. Estas citações se detêm entre a Reforma e 1970, apenas para mostrar como o detalhismo incide na auto-retificação constante.

<sup>71</sup> José Silveira Baia Horta (O Conselho Federal de Educação e o planejamento educacional brasileiro, tese de mestrado, PUC/RJ, 1975) conclui que, "tendo perdido para os tecnocratas, a partir de 1967, o protagonismo do planejamento educacional brasileiro, o CFE volta-se para a regulamentação do processo pedagógico por meio de normas e leis" (pág. 226). Observa o otimismo do autor em relação à atividade de planejamento educacional do CFE, parece inegável, a partir de 67, tal como acentua, um desvio de orientação. Ressalve-se, contudo, que o envolvimento do CFE na política de excessiva normatização do Governo se inicia bem antes de 1967.

tações de créditos ordinários e adicionais. A partir do Decreto nº 54.397, de 9/10/64, e do disposto no Título X do Decreto-lei nº 200/67, cercou-se o planejamento orçamentário anual de uma intensiva e obrigatória rotina de processamento de informações, sem que houvesse a oportunidade para uma discussão conseqüente do aspecto substantivo dos programas. Chegou-se à padronização das Contas das UFAs (Port.Interministerial nº 750, de 15/12/67) e à realização de Tomadas de Contas regularmente feitas "in loco" pela Inspetoria Geral de Finanças do MEC<sup>72</sup>.

#### I.4.2. Racionalização e modernização dos processos

Sob o aspecto administrativo, o período pós-64 foi amplamente marcado pela preocupação racionalizadora das atividades adjetivas. Tal preocupação, que já se articulava anos antes<sup>73</sup>, veio a por-se com força e amplitude através do Decreto-lei nº 200, de 25/2/67<sup>74</sup>. A despeito de seus evidentes resultados, mesmo que circunstanciais, na área da Administração Direta, na Indireta — em que se encontra o "front" de execução dos serviços públicos no contexto econômico e cultural de nossas organizações, crescidas, mais que amadurecidas — a reforma evitou os problemas substantivos, encetou inglório duelo com as rotinas (pensando reduzi-las a uma questão de bom senso e alguma técnica), e acabou contentando seu ímpeto inovador em duvidosas reformulações de estrutura hierárquica.

---

<sup>72</sup> Esta forma de controle, praticamente inexistente nas UFAs até 1968, passou a ser aperfeiçoada na IGF/MEC, chegando hoje a uma completa sistematização de procedimentos: Port.IGF/MEC nº 45, de 28/11/77 ("Manual de Auditoria").

<sup>73</sup> Ver WAHRLICH, Beatriz. Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente, op.cit. p.27-45.

<sup>74</sup> Dentre a ampla legislação e a produção técnica sobre a Reforma Administrativa de 1967, uma boa resenha da legislação até dez/74 em ALTOÉ, João Bosco. Reforma Administrativa (Redação Atualizada). Brasília, Senado Federal-Subsecretaria de Edições Técnicas, 1974; documentação sobre a fase mais intensa de atividades da Reforma Administrativa, em: BRASIL, MINIPLAN-ERA. Reforma Administrativa em marcha. Brasília, 1969; DIAS, J.Nazaré Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967. Rio, FGV, 1968. (Cadernos de Administração Pública, 73); WAHRLICH, Beatriz. Reforma Administrativa brasileira..., op.cit. p.24-75, onde também se encontra bibliografia de análise.

Isto é válido para as autarquias universitárias; mas, ao que interessa nesta análise, dá ensejo a duas constatações. Primeira: o "princípio" da descentralização, básico à reforma (Art. 10), foi aplicado no âmbito dos Ministérios, inclusive no da Educação; transformou-se em apelo aos dirigentes das UFAs para a delegação interna de competências (originando inclusive as "Pró-Reitorias"), mas nada conseguiu fazer em termos de efetiva transferência de poder decisório da área do MEC, DASP e outros Órgãos para as universidades nas questões importantes de seu relacionamento. Segunda: a "estruturação das atividades auxiliares em sistemas" (Arts. 30 e 31) montou uma linha de organismos, funções e competências, integradas verticalmente desde um "Órgão Central", a nível de algum Ministério especial ou Presidência da República, até órgãos "seccionais" em todas as instituições vinculadas a Ministérios, onde se situam também órgãos "setoriais". Tais conjuntos de órgãos de atividades auxiliares fortificaram-se normativamente face aos órgãos de atividade-fim<sup>75</sup>. Com base na distinção falaz entre vinculação técnica e vinculação hierárquica (como se a primeira não tivesse apenas um sentido instrumental em relação à instância político-decisória da segunda) integraram-se os sistemas em outros tantos corpos burocráticos com ampla autonomia normativa sobre as entidades de execução de atividade-fim, no caso, as UFAs, e resultaram em singulares estruturas autoreprodutoras em seu poder controlador, aprofundando as já mencionadas duplicidades de política em relação aos órgãos ministeriais de direção superior (item I.3.11).

---

<sup>75</sup> Encontram-se hoje estruturados: sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria (Decretos nºs 61.386, de 19/9/67 e 64.135, de 25/2/69); sistema de programação financeira do Tesouro Nacional (Decretos nºs 62.102, de 11/1/68 e 64.441, de 30/4/69); sistema de pessoal civil (Decretos nºs 67.326, de 5/10/70 e 64.335, de 9/4/69); sistema de serviços gerais (Decreto nº 75.657, de 24/4/75); sistema de planejamento federal (Decreto nº 71.353, de 9/11/72). Interessa, além destes, apenas mencionar a organização de outras atividades em sistemas: sistema estatístico nacional, sistema cartográfico nacional, sistema nacional de segurança e informações, etc. (MITRAUD, Alysso D. et alii. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. Revista de Administração Pública. Rio, 11(4), out./dez.1977. p. 165-199).

A concepção que presidiu a Reforma Administrativa repetiu-se na Reforma Universitária<sup>76</sup> onde se pretendeu forçar a melhoria de nível do pessoal docente e a "modernização" do ensino superior (inovações adaptativas inspiradas no funcionamento "mais racional" da universidade norte-americana). De fato isto foi feito estendendo-se prescritivamente a todas as UFAs, ao mesmo tempo e da mesma forma, padrões progressivamente mais detalhados de administração universitária<sup>77</sup>.

#### I.4.3. "Supervisão Ministerial": fórmula de controle com limites imprecisos

Na verdade, em que pese o reconhecimento da justeza de muitas das medidas adotadas pelo Governo, o que parece merecer uma abordagem crítica é a imprecisão de limites coactores da autonomia administrativa da universidade. A partir de 1967 os órgãos administrativos da universidade permaneceram à mercê de quaisquer exigências de controle técnico de atividades e despesas, emanadas diretamente do primeiro e segundo escalões do MEC com base na "supervisão ministerial" nos termos imprecisos do Título IV do Decreto-lei nº 200/67. Ali, de fato, (Art. 26), tem-se um texto puramente técnico para uma problemática que é essencialmente política, no sentido de que os fatos ocorrem e amoldam-se a um relacionamento de poder e dependência. A formulação da atividade supervisora apenas em termos de objetivos a alcançar, ou incluindo expressões vagas como "além de outras medidas previstas em regulamento" (feitos pelo próprio MEC), passa totalmente ao largo da questão do que é aqui chamado de "política de controle". Quando não é deixada ao jogo informal de influências pessoais, dependências funcionais e articulações de apoio, tal política tende a ser exercida em termos adstringentes, a partir dos dispositivos que prendem ao nível ministerial a aprovação dos orçamentos analíticos e a fixação de despesas com pessoal e administração.

<sup>76</sup> Veja-se BRASIL, MINIPLAN/MINIFAZ/MEC. Reforma Universitária - Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68. Rio, Gráfica do IBGE, 1968.

<sup>77</sup> Uma boa síntese do modelo de estrutura e administração que orientou a Reforma Universitária pode ser encontrada em: ATCON, Rudolf. Administração integral universitária. s.l., MEC/PREMESU - Convênio de Assistência Técnica do MEC-BID, 1974.

De qualquer forma, o dispositivo da supervisão ministerial, nos termos do Decreto-lei nº 200/67, talvez deva ser visto menos como causa, do que consequência. Como causa, ele se desdobra em medidas não previstas naquele diploma legal, como a exigência de aprovação de convênios, de viagens ao exterior (mesmo sem ônus), o controle de passagens aéreas, etc.. Mas é-se levado a pensar mais em fatores para além dele, quando se vê dispositivo institucional semelhante, como a função de "normatização e controle" dos chamados "Órgãos Centrais" dos "sistemas de atividades auxiliares" (ver nota nº 74) levando a resultados idênticos. O número e teor das Instruções Normativas do DASP, por exemplo, e até de simples telex circulares (como aquele que "desaconselhou" as suspensões de contrato de quaisquer servidores) está aí para comprová-lo.

#### I.4.4. Reflexos das condições sociais na política de controle

Se estas são sobretudo consequências, causas se encontrariam no ambiente social, ligado à situação política do país, nas condições e no "clima" em que se dá o relacionamento entre as burocracias federais centrais e as de organizações periféricas. E aí se retomam certos traços sugeridos no início deste item como característicos do período pós-64. O controle assume uma nova feição; é controle social ou sócio-político, em sentido estrito<sup>78</sup>.

O impacto gerado por tal política de controle sobre o comportamento administrativo nas organizações universitárias e sobre a atitude dos quadros de direção e assessoramento que assumiram seu comando durante aquele período poderia ser com justa análise do ponto de vista dos fatos concretos (muitos com

<sup>78</sup> A universidade já sofrera em épocas passadas este tipo de controle, embora em menor escala. O art. 29 da Lei nº 452, de 5/7/37 que organizou a Universidade do Brasil prevê que seus professores e alunos não poderão tomar oficialmente nem coletivamente, dentro da Universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário. Em outubro de 1930 houve professores afastados ou aposentados que a Constituição de 1934 (Art. 20) reconheceu. A Lei nº 1.072 de 17/3/50 evita a ascensão de movimentos das bases universitárias ao poder na Universidade do Brasil quando reduz a Assembleia Universitária a um conselho de representantes. E há outras medidas em que o governo joga com os recursos que possui para direcionar movimentos de professores ou de estudantes (Port. MEC nº 420, de 29/11/61).

uso da força) ocorridos na sociedade e na própria universidade<sup>79</sup>. Tais fatos traduziam a realidade da política de controle vigente. Tal abordagem, no entanto, em parte fugiria ao estilo até aqui adotado pelo texto e certamente lhe transbordaria os limites. As considerações seguintes mantêm o enfoque em que prepondera a identificação das formulações normativas da política de controle carregadas de maior significado para os fatos administrativos verificados na universidade.

#### I.4.5. Análise de legislação surgida no período

I.4.5.1. Neste sentido é importante salientar de início, em uma visão comparativa, o arcabouço constitucional que definiu e apoiou todo um desdobramento normativo subsequente para as UFAs. Eis o que mudou para os "cidadãos" da universidade:

a) em relação à liberdade de manifestação de pensamento (Art. 141, § 5º/1946), as Constituições de 1967 e 1969 (Emenda nº 1), que a mantêm, apenas mudam a ressalva do final do artigo, de: "não será tolerada a propaganda de processos violentos para subverter a ordem política e social", para: "não será tolerada a propaganda de subversão da ordem" (Art. 150, § 8º/1967 e Art. 153, § 8º/1969), tornando a ressalva mais abrangente e imprecisa;

b) no inciso V, § 3º, Art. 168/1967 é suprimida a vitaliciedade dos cargos públicos de magistério (Art. 168, VI/1946), e o inciso VII, § 3º, Art. 176/1969 em vez do enunciado tradicional "é garantida a liberdade de cátedra" (Art. 168, VII/1946 e Art. 168, § 3º VI/1967) traz, como princípio a ser adotado pela legislação do ensino: "a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no Art. 154". Este artigo inexistente até 1967, referente ao "abuso dos direitos individuais ou políticos com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção" prevê que, "mediante representação do Procurador Geral da República", "será declarada

---

<sup>79</sup> A imprensa já divulga hoje fatos de natureza e gravidade diversa ocorrida nas universidades, e que infelizmente já não são passado. Não são excepcionais os fatos narrados no folheto O Livro Negro da USP — o controle ideológico na universidade. São Paulo, ADUSP, 1978.



pelo Supremo Tribunal Federal a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos". Inegável, que, perante a Emenda de 1969, o magistério superior é posto sob suspeita, que ele constitui agora objeto de alerta aos guardiães do regime democrático....!

c) também a Emenda nº 1/69 acrescenta à fórmulas das Constituições anteriores ("as ciências, as letras e as artes são livres", Art. 173/1946 e Art. 171/1967): "ressalvando o disposto no § 8º do Art. 153" (Art. 179) em cujo final vê-se, entre as ressalvas: "e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes".

Boa parte do período pós-64 transcorreu sob regime de exceção à Constituição, sob o império dos atos institucionais e complementares. Ao comportamento adulto e à participação dos "cidadãos" da universidade, em vez de olhados como vulneráveis de "subversão e corrupção" em suas atividades profissionais<sup>80</sup>, seria indispensável que contassem com a segurança e o critério objetivo de uma lei. Mas, diante dos termos imprecisos (ou unilaterais?) dos atos que se sobrepunham à Constituição, a situação real era, por fim, a do arbítrio da "autoridade", ou seja, dos que no momento usavam o poder a serviço de objetivos políticos ou programáticos que julgavam corretos. Assim, o Ato Institucional nº 2, de 27/10/65, repetia as sanções do AI-1, de 9/4/64, de inquéritos sumários, suspensões de vitaliciedade, estabilidade e direitos políticos (Arts. 7º, 8º, 10), nos casos em que "se demonstrasse incompatibilidade com os objetivos da Revolução" (§ Único do Art. 14), sendo "os atos da Revolução excluídos de apreciação judicial" (Art. 19), e sendo liberada ao Presidente da República a edição de outros atos complementares à Constituição e Decretos-leis relativos a segurança nacional (Art. 30). O Ato Institucional nº 5 renovou e ampliou as sanções individuais citadas, incluindo o confisco de bens e a não concessão de "habeas corpus" político (Arts. 8º e 10) além de estatuir interven

---

<sup>80</sup> Na realidade, a pecha de "potencialmente desonesto", que infelizmente pesa, por tradição, sobre o administrador público brasileiro, já aguçada neste período, é não raras vezes acionada levemente contra Reitores e outras lideranças universitárias por inimigos políticos ou pessoais. Desta forma, a "vulnerabilidade" das funções de direção afastou a colaboração de muitos professores à administração, e induziu uma atitude tímida em outros que vieram a assumir aquelas funções.

ções presidenciais de natureza institucional (Arts. 2º e 3º). Na da restou que não pudesse, juridicamente, fazer o Poder Executivo. Não raro os atos de exceção à Constituição, às dezenas, foram usados como processo normativo ordinário: em 2/1/69 veio um ato institucional (Nº 8), apenas dando poderes ao Executivo para fazer implantar a Reforma Administrativa (já comentada).

I.4.5.2. A universidade, em período anterior a 1969, fora às vezes palco de movimentação política, não tanto como instituição senão como ponto de encontro de grupos políticos atuantes. Teve, agora, como consequência, introduzida e depois institucionalizada uma estrutura com funções ligadas à segurança do regime<sup>81</sup>. Tal estrutura, articulando fatos e informações para instâncias superiores, garantiria a eficácia da estratégia de controle sócio-político das UFAs. Ocorreram o retraimento e a autocensura, numa linha de consequências. Em outra, os atos de demissão, disponibilidade e aposentadoria através do próprio Ministério com base no Ato Complementar nº 39 de 20/12/68, Art. 1º.

I.4.5.3. De forma legalmente mais específica para o caso das universidades, a política de controle se mostrou nos Decretos-leis nº 228 e 477, sintetizados a seguir.

---

<sup>81</sup> Inicialmente, grupos de professores simpáticos ao regime recém-instalado realizaram de alguma forma uma função informativa e de articulação com as autoridades, inclusive as de segurança. Tal função tendia a institucionalizar-se, pois já em 1967 se haviam estruturado Divisões de Segurança e Informações (DSI) nos Ministérios Cíveis, inclusive MEC (Art. 43 do Decreto-lei nº 800/67), Decreto nº 60.940, de 4/7/67 e Decreto-lei nº 346, de 4/1/68. No seu Regulamento de 1968 (Decreto nº 62.803, de 3/6/68) as DSI tinham em órgãos de administração indireta, como as universidades, apenas um elemento de ligação (Art. 10). Com o crescimento do sistema (Decretos nºs 67.325, de 2/10/70 e 68.069, de 14/1/71) vieram as Assessorias Especiais de Segurança e Informações-AESI nas UFAs. Em 1975, instituiu-se formalmente o Sistema Nacional de Informações e Contra-informações - SISNI (Decreto nº 75.524, de 24/3/75), montada uma estrutura de treinamento regular do pessoal (EsNI) e uma mecânica interna aperfeiçoada com o "Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos-RSAS", as DSI têm novo e mais amplo Regulamento (Decreto nº 75.649, de 22/4/75) onde as Assessorias, (agora ASI em vez de AESI) estão classificadas e definidas: as das UFAs são do tipo 3 (o maior) com até 8 servidores e seu próprio Regimento Interno. Enfim, as atividades se especializam e dão origem a profissionais de nível universitário especializados em assuntos ligados "à Segurança Nacional, à Mobilização e às Informações", com uma carreira própria, os quais, pelo Decreto nº 75.639, de 22/4/75 passam a integrar o Sistema Federal de Classificação de Cargos aplicado aos demais servidores públicos.

O Decreto-lei nº 228, de 28/2/67, baixado com base no AI-4, de 7/12/66, revogando a Lei nº 4.464, de 9/11/64 e se fazendo estender a quaisquer estabelecimentos de ensino superior de qualquer jurisdição no país, tem por objetivos: a) evitar a penetração de agentes políticos estranhos ao meio estudantil e a manipulação das massas estudantis por minorias "agitadoras" - (Ver Art. 6º); b) definir para os Diretórios Acadêmicos (DAs) e Diretórios Centrais de Estudantes (DCEs) objetivos, limites e formas de atuação (Arts. 1º a 4º), sendo seu detalhamento deixado aos órgãos deliberativos das faculdades - caso dos DAs - ou da universidade - caso dos DCEs - Arts. 7º, 8º, 10; c) afastar categoricamente atividades "político-partidárias" (Arts. 11 e 18). É rigorosamente alertada a responsabilidade funcional de Diretores e Reitores para fiscalização da observância das normas e aplicação das sanções cabíveis (Art. 12). Eles deverão suspender ou dissolver organismos que não estejam ajustados à sistemática definida (Art. 15). Cria-se a Conferência Nacional do Estudante Universitário (Arts. 18 e 19) para debate de temas estudantis a realizar-se em Brasília sob os auspícios do MEC. Na verdade, trata-se de um instrumento - infelizmente de cunho paternalista - alternativo aos congressos da União Nacional dos Estudantes. Aliás, sobre a realização de quaisquer convenções de estudantes, a Portaria MEC nº 25, de 17/1/68, prevê a obrigatoriedade da prévia aprovação da programação pelo Ministro da Educação e Cultura. Enfim, procura-se unificar os órgãos de representação estudantil, colocando-os todos sob jurisdição federal (Art. 20).

O Decreto-lei nº 477, de 26/2/69, com base no AI nº 5, de 13/12/68, e regulamentado pela Portaria MEC nº 149-A, de 28/2/69, refere-se a infrações disciplinares de professores, alunos, funcionários e empregados de estabelecimentos de ensino superior públicos ou privados. As infrações são especificadas (Art. 1º) e dizem respeito a tudo que conduz a: a) paralizações da atividade escolar; b) atentado contra pessoas e bens, mesmo fora do estabelecimento de ensino; c) manifestações, passeatas e desfiles não autorizados; d) "material subversivo"<sup>82</sup>; e) seqüestros de pessoas de estabelecimentos de ensino; f) uso de insta-

---

<sup>82</sup> A esta altura, o termo "subversivo" já é usado sem qualquer adjetivação especificativa.

lações escolares "para fins subversivos". As punições afastam o indiciado totalmente — por 3 ou 5 anos — dos ambientes de ensino superior (Art. 1º, § 1º), e privam-no de vantagens que dele porventura auferisse (§ 2º). O processo (Arts. 2º e 3º) feito no âmbito da própria IES é sumário (20 dias, no máximo) e a autoridade deve decidir dentro de 48 horas ou ver-se incidida, ela própria, nas mesmas penas deste Decreto-lei (§ 4º do Art. 3º). Os atos punidos pelo Decreto-lei nº 477/69 na esfera disciplinar podem originar outros processos por crimes comuns previstos na Lei Civil ou penal (§ 5º do Art. 3º, e Art. 4º).

I.4.5.4. Do ponto de vista da presente análise, mais importante que o número de vezes em que estas leis draconianas foram aplicadas, é a sua repercussão individualmente intimidativa e organizacionalmente inibidora, efeitos sem dúvida perseguidos pela própria intenção legisladora. A respeito do "clima" social gerado por todo o sistema normativo até aqui exposto, vale citar, como exemplo, a motivação suposta pelo legislador na Lei nº 5.250, de 9/2/67. Este diploma legal "regula a liberdade de manifestação do pensamento e informação", precisando dizer, no Art. 27, que não constituem abusos no exercício de tal liberdade: "I. a opinião desfavorável da crítica literária, artística, científica e desportiva"... mas trai o vezo irreprimível da intolerância social, quando, mesmo a semelhante texto, se apressa em acrescentar: "... salvo quando inequívoca a intenção de injuriar ou difamar". E, adiante, o inciso IX não esquece de enunciar outro "não-abuso" da liberdade, talvez capaz de inocentar boa parte dos professores que vieram a ser pressionados ou afastados: "a exposição de doutrina ou idéia"...

#### I.5. Conclusão - síntese

O que se identifica, em síntese, na política de controle efetivamente adotada pelo Governo Federal sobre as UFAs, ao longo de sua história, sobretudo nos últimos 40 a 50 anos? As páginas anteriores deste capítulo autorizam enumerar:

- 1) a política de "rédeas curtas" para o ensino superior, mantido sempre próximo e dependente — sobretudo, no caso das UFAs, pelo controle dos cargos de seus dirigentes, nomeados e demissíveis "ad nutum" — mes

mo nos períodos em que não ocorreu, evidente, uma atitude receiosa em relação à universidade;

- 2) a assemelhação das UFAs ao regime das repartições do Serviço Público Federal, mantida a tendência à federalização, realizando-se naquelas instituições a formação de burocracias do tipo tradicional;
- 3) a "administração por decretos" e de postura atributiva, evoluindo para o dirigismo e detalhismo normativo, através do CFE e de outros órgãos, algo correlato à centralização dos mais diversos aspectos do processo decisório;
- 4) a regimentação uniforme (a padronização é pressuposto do controle) das estruturas decisórias internas das UFAs. Aí, uma organização vertical do poder influiu na redução numérica dos centros decisórios, em seu distanciamento em relação às bases organizacionais e vinculação aos órgãos governamentais;
- 5) a ascensão, de forma autônoma, da atividade normativa dos órgãos federais controladores de meios, em nome da austeridade, racionalidade e eficiência administrativas, e seu alheamento em relação aos órgãos formuladores da política de atividades-fim das universidades;
- 6) o controle repressivo, de natureza sócio-político por motivos estratégicos, no período anterior à República e no posterior a 1964, sobretudo enquanto gerador de um clima propício à expansão — no relacionamento Governo-UFAs — das outras características acima enumeradas.

O erro visceral da política de controle do Governo sobre as UFAs foi de natureza quase "pedagógica": ignorar a dinâmica, inevitavelmente ambígua, das forças criativas da organização universitária, reprimindo-as e, sobretudo, substituindo-se a elas.

## CAPÍTULO II

### AS CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA DE CONTROLE: ELEMENTOS PARA UMA INTERPRETAÇÃO

Esta monografia levantou inicialmente o problema da inércia da universidade, de sua ineficiência administrativa, e da desvinculação de seus programas face às reais necessidades e mudanças do meio social e econômico. Abordado o problema sob o ângulo da administração das universidades federais, formulou-se a hipótese de que seria preciso buscar a verdadeira causa histórica da situação atual na política de controle que tem sido conduzida pelos governos centrais em relação às universidades que ele mantém financeiramente.

Esboçadas, portanto, historicamente, no capítulo anterior, as características de tal política, caberia perguntar: "por que esta política de controle do Governo seria responsável pela situação administrativa atual da universidade?" A resposta implicaria, a rigor, toda uma teoria da natureza e comportamento reflexo dos sistemas sociais burocráticos e uma aplicação especial a peculiaridades do sistema social universidade. Como o enfoque da monografia não é teórico, este capítulo se permite manter-se ao nível de considerações introdutórias. Toca superficialmente alguns elementos (sugestivos talvez para desenvolvimentos teóricos posteriores) para assim compor um quadro explicativo das consequências da política de controle do Governo pa-

ra as universidades federais, suficiente para justificar a fixação sobre determinado tipo de conseqüências, as de natureza estrutural-organizacional, pesquisadas empiricamente no capítulo seguinte.

## II.1. O impacto comportamental do controle sobre os meios de execução

A regulamentação minuciosa de procedimentos e limitações referentes à utilização de recursos financeiros, inclusive aqueles possivelmente destinados a remuneração de pessoal, é especificamente, um aspecto a chamar a atenção. Isto provocou ao longo do tempo todo um cortejo de medidas que deveriam prevenir ou seguir-se a restrições estabelecidas, e que vieram a configurar efetivamente um sistema de controle através dos meios de execução. E seria necessário perceber-se aqui todo o impacto que isto representa para uma organização como a universidade: trata-se simplesmente de controlar-lhe os insumos básicos, as "entradas" do sistema, e situar fora dela os instrumentos cuja posse dá ao administrador força, projeção e poder de barganha.

A universidade é uma organização de porte, complexa: não produz conhecimento a partir do idealismo e do talento de seus pesquisadores. Não forma profissionais adequados graças à boa percepção que eventualmente tenham os professores da problema pedagógica e científica. Ao nível de um grande sistema as coisas se passam de forma diversa: a escala é outra. A atividade de cada indivíduo depende cada vez mais dos padrões de comportamento do grupo, e os meios materiais não estão geralmente a seu alcance. As decisões se transferem para o nível da organização. É dela e não dos indivíduos que depende a questão do poder e da realização; de sua autonomia, portanto, em mobilizar e tratar insumos. E retirar tal autonomia é esvaziar iniciativas inovadoras isoladas na universidade. É o meio mais eficaz de intervir indiretamente em questões internas da universidade, inclusive seus rumos de crescimento e sua linha pedagógica. É vir a produzir ali as reais condições de trabalho e motivação do pessoal.

De fato, não ser chamado a estudar o problema da escassez de recursos, com liberdade para chegar ao reexame de ob-

jetivos, de prioridades para custos variáveis e de equações totalmente novas para custos fixos, sobretudo de pessoal; ter que suportar custos administrativos e operacionais onerosos para tranquilizar terceiros em relação a tentações e riscos de desonestidade; saber que existem sempre, nos mais diversos assuntos, instâncias superiores a seguir e consultar, tudo isso provoca a formação de estruturas de comportamento bem específicas dentro de uma organização. Ao nível desta e aos olhos do sistema abrangente o comportamento vai então aparecer como dislexia, baixa capacidade de reação a estímulos ambientais, baixo nível de vitalidade e de consciência de sua função social, etc. Trata-se, no entanto, de traços de um comportamento organizacional induzido pelas condições coletivas de trabalho, motivação, e de atividade gerencial.

## II.2. O desestímulo trazido à formação de grupos e valores específicos, pela organização autoritária do processo decisório.

A par do que se acaba de indicar como o controle centrado nos meios de execução, caminha outro fator de impacto organizacional: o sistema de escolha de lideranças e de acesso ao poder instituído. Ele é montado a partir de cima, do Governo Federal, e, portanto, de prepostos seus na universidade. E as estruturas internas vêm a acomodar-se de tal modo que as cúpulas da organização têm perfeito controle dos colegiados. Estes, em vez de instâncias de poder catalizadoras de um processo democrático, passam a atuar como grupos de sustentação e assessoramento da autoridade hierárquica semi-outorgada. Isto é uma razão forte para explicar como se dá (ou como não se dá) a formação de grupos na universidade.

De relevância para o desenvolvimento da comunidade científica nacional e para o dinamismo da cultura, os grupos naturais dentro da universidade deveriam formar-se sobretudo a partir de afinidades científicas e acadêmicas. Tal processo, no entanto, é duramente atingido pela prevalência de afinidades puramente pessoais, ou alheias à convivência universitária, tais como interesses de hegemonia profissional e de grupos políticos locais. Por este critério vêm a distribuir-se cargos de deci-



são, meios e favores. Vêm a decidir-se questões substantivas relacionadas com a alocação de recursos, execução de pesquisas e alterações na programação do ensino.

Não é sobejo reafirmar que as conseqüências da estruturação do poder e do processo decisório não promovem nem privilegiam a cooperação, no sentido de que as pessoas sejam levadas a aproximar-se pelo trabalho que lhes estreitaria os laços e aprofundaria o compromisso institucional. Ora, o trabalho científico é de grupo, é interdisciplinar, enquanto o ensino personalizado gera vícios no professor e no aluno. Trata-se de valores fundamentais para a instituição universitária. A universidade é atingida vitalmente quando se lhe provoca a dissolução de vínculos pessoais-acadêmicos e de valores em que se firma seu desenvolvimento, mesmo quando tal ocorre por dificultar-se as condições materiais de exercitá-los.

### II.3. Conseqüente inibição do desenvolvimento institucional

Pela redução do efetivo poder de dispor sobre os meios e pela dissolução de valores e vínculos pessoais-acadêmicos essenciais à universidade, esta passa a ser atingida no seu processo de institucionalização.

Quando não se pode ou não adianta pensar abertamente nos problemas porque não há viabilidade para alternativas, não é deixado espaço para o exercício da liderança institucional<sup>83</sup>. Ater-se a uma análise permanente das transformações e necessidades do meio social, econômico e cultural, definir uma proposta de universidade aos desafios do momento, exigir e desenvolver um regime de trabalho do pessoal e de relacionamentos funcionais que promovam seriamente os valores essenciais da atividade acadêmica e da responsabilidade social da universidade, estas são funções da liderança e fatores do desenvolvimento institucional. Tal exigiria maior grau de autonomia gerencial e liberdade para transformações substantivas na estrutura e composição de grupos participantes do processo decisório.

---

<sup>83</sup> No sentido conceituado, por SELZNICK, Philip. A Liderança na administração — uma interpretação sociológica. Rio, FGV, 1972. p. 52-54.

A ausência de valores institucionais ou a incapacidade para produzi-los e enraizá-los na organização — responsabilidade maior de uma liderança institucional — está na essência da baixa participação e falta de compromisso do pessoal. Prevalecem no corpo técnico-administrativo os efeitos típicos do regime de funcionalismo público. Entre os docentes, o absenteísmo, a insensibilidade, o isolamento na sala de aula, ou o envolvimento em disputas internas por interesses individuais, por hegemonia de grupos e em outras questões de sentido menor. Entre os administradores, a postura de quem dirige a instituição olhando para o nível hierárquico "de cima" e, para posicionar-se face a idéias novas e questionamentos das bases, espera o "placet" da autoridade governamental. Seu compromisso maior é com a instância superior, não com a organização sob sua liderança, e com aquela instância é feito um acordo tácito segundo o qual o administrador "não cria problemas" para seu supervisor, vela pela execução formal das normas da situação, e, em recompensa e contrapartida, tem garantia de sua permanência no cargo, de recursos e favores especiais que assegurem o bom êxito de sua gestão e seu conseqüente prestígio pessoal. Estas linhas de comportamento, formado ao longo do tempo como resposta à política de controle do Governo, são ao mesmo tempo causa e conseqüência de um processo de institucionalização inibido. Cada universidade é inclusive, pelo efeito da padronização, desfigurada em traços históricos, regionais e acadêmicos que expressariam seu "caráter organizacional" <sup>84</sup>.

#### II.4. Consolidação da burocracia como forma de poder na universidade

O item anterior aludiu ao comportamento típico de burocracias fechadas como uma resultante, na universidade federal, do baixo nível de institucionalização de valores específicos capazes de levá-la a outra configuração e desempenho. Tal comportamento, de decisivos segmentos dos grupos que compõem e administram a universidade, precisa ser visto sob outro ângulo, outra perspectiva mais profunda, e cujas bases históricas Max Weber

---

<sup>84</sup> SELZNICK, Philip. op.cit. p. 33-36.

descreveu<sup>85</sup>: burocracia é uma forma, um sistema de poder. Ou o que vale afirmar no nosso caso: a política de controle do governo induz e caracteriza o sistema burocrático de poder na universidade.

Segundo Weber, o processo de relacionamento atributivo que se instaura e se acelera entre Governo, dito "democrático", organizador e distribuidor de bens e serviços, e massa dependente, se reproduz também ao nível de organizações. A universidade federal autárquica estaria hoje posta e tratada desta forma pela organização federal a que se vincula. O resultado da vinculação entre as duas organizações, uma patrocinadora outra dependente, é uma situação de dominação: as universidades se comportam basicamente como "domínios do Governo", e tudo se passa como se houvessem adotado como seu, o conteúdo da vontade do Governo, o que confere a este condições de efetivo exercício de poder. Isto se dá, segundo o mesmo autor, porque o atendimento das necessidades dos dominados é disposto como um assunto técnico, uma especialidade que, dada a multiplicidade de organizações ou indivíduos, precisa estar situada em esferas externase "mais altas". Tal situação constitui-se em uma alternativa de sobrevivência, intimamente associada ao processo de socialização<sup>86</sup>. Instaura-se uma cadeia de relacionamentos em que há uma concentração progressiva de meios e técnicas em agentes (funcionários ou unidades organizacionais), e em torno deles forma-se um crescente círculo de pessoas interessadas em participar do poder e de suas vantagens. São estas mesmas pessoas que tornam possível o exercício do poder de coação por parte dos agentes governamentais.

E assim se configura uma estrutura de dominação: formas de relacionamento entre o chefe e seu aparato administrativo intermediário e entre ambos e os dominados. Segundo Weber<sup>87</sup>, tal estrutura se legitima por processos e valores tradicionais,

---

<sup>85</sup>

WEBER, Max. Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva. México, Fondo de Cultura Económica, 1974. v. II, p.753-847.

<sup>86</sup> Idem, p.741.

<sup>87</sup> Idem, p.706-708.

racionais-legais e carismáticos. Neles se apoia a exigência de obediência. Do processo racional-legal surge um estilo de administração heterônoma, onde a autoridade e a iniciativa se estruturam de cima para baixo, onde se adota o impessoalismo e a profissionalização da burocracia, chegando-se facilmente a aceitar a presença constante de formalismos. A atitude crítica não encontra lugar em estruturas de dominação onde se desajustam comportamentos de liberdade consciente e onde tendem a estiolar-se iniciativas inovadoras. Este, o caso das UFAs envolvidas numa sistemática de controle via processo burocrático de exercício do poder<sup>88</sup>.

#### II.5. Porta aberta à solução tecnicista ao invés da solução política e pedagógica

O controle político-estratégico da universidade através de sua vinculação ao sistema burocrático federal foi descrito historicamente no Capítulo I deste estudo. Interessa agora salientar o significado de uma de suas conseqüências mais graves: o tecnicismo.

A intenção de evitar os inconvenientes do saber crítico ou independente conduziu os governos da metrópole, do império, da primeira república, do estado novo, a se manterem na opção por um tipo de controle essencialmente atributivo-normativo que se concretizava em estruturas administrativas típicas da burocracia pública. Após 1964, no entanto, quando uma tendência tecnocrática, apoiada no estamento militar, passou a dominar a administração pública federal, a mesma intenção levou a buscar-se soluções técnicas para impasses ou problemas onde estava envolvida sobretudo a variável política e a ausência de participação social da universidade.

Max Weber já evidenciava, como centro das questões relativas aos aspectos fundamentais da cultura, a oposição crescente entre o especialista e o homem culto<sup>89</sup>. "A hipóstasis da técnica, de seu isolamento em relação ao objeto que ela preten-

<sup>88</sup> Um excelente levantamento da análise e da crítica à burocracia desde Hegel até as discussões recentes de uma superação do modelo burocrático por uma pedagogia institucional com acento na autogestão, em LAPASSADE, Georges. Groupes, Organizations et Institutions. 2.ed. Paris, Gautier-Villars, 1970. p.75-146.

<sup>89</sup> WEBER, Max. op.cit. p.758.

de controlar e de sua conseqüente substancialização e autonomia decorre, em nosso tempo, da crise da cultura — crise na ordem dos fins e dos valores — simultânea com um extremamente vigoroso e acelerado dinamismo de criação e aperfeiçoamento dos meios".<sup>90</sup> O conhecimento é sobretudo instrumental, e a solução dos problemas da sociedade é buscada ao nível da técnica. No plano político surge o desvio "tecnocrático": pretende-se esvaziar o processo e a consciência do desenvolvimento — e aí situa-se o problema da universidade face às exigências do momento — de sua substância política, "substituindo-se a 'ratio' política pela 'ratio' técnica. Este desvio, no plano metodológico consiste em opor a idéia de eficiência à de participação, sob pretexto da complexidade das estruturas, e com o lucro da neutralidade, que afasta a controvérsia"<sup>91</sup>.

A Reforma Universitária de 1965/68 é exatamente a tentativa de atacar a síndrome da baixa capacidade de reação da universidade pela via da racionalidade administrativa outorgada. O Decreto nº 62.937 de 2/7/68 criou o "Grupo de Trabalho para Implementação da Reforma Universitária" que deveria propor um repertório de soluções realistas e medidas operacionais para "racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade"<sup>92</sup>.

Os resultados, segundo a estratégia definida, podem ter sido duvidosos<sup>93</sup>. Mas a instituição universitária ressentida hoje conseqüências bem concretas. Talvez pela incompatibilidade com

---

<sup>90</sup> MENDES, Durmeval Trigueiro. Comentários sobre o tema "A universidade e a sociedade brasileira atual: participação e alienação". In: O sistema universitário... op.cit., p.26.

<sup>91</sup> MENDES, Durmeval Trigueiro. Desenvolvimento, Tecnocracia e Universidade. Vozes, Revista de Cultura. n.6, 1975. p.6.

<sup>92</sup> Brasil. MINIPLAN/MINIFAZ/MEC. Reforma Universitária... op.cit., p.15.

<sup>93</sup> Entre 73 e 74 o DAU/MEC promoveu um levantamento e avaliação mais ampla da Reforma Universitária: MEC/DAU-UFBA/ISP. Reforma Universitária-Avaliação da Implantação nas Universidades Federais. Salvador, 1975. 2 v. Na apresentação desse trabalho que reúne um bom elenco de colaboradores especiais, lê-se: Apesar de a intenção da Reforma Universitária orientar-se no sentido de desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão, dentro de uma pauta equilibrada, a realidade que a pesquisa fez emergir é bem outra. O peso da tradição ou porventura outros fatores de resistência à mudança mostram que a extensão e a pesquisa guardam, entre as atividades da Universidade, uma inexpressiva posição relativa, qualquer que seja o indicador que se escolha para mensurar essa relação" (p.10).

pressupostos do sistema, deteriorou-se a relação aluno-professor<sup>94</sup>. As estruturas de organização da atividade universitária tornam-se seccionadas, ocasionais, formais e limitadas a locais e horários os seus contatos. Estaríamos evoluindo para encontrar maiores vantagens no professor biônico... Substituí-lo pela utilização direta do computador pelo aluno... As relações aluno-aluno também acabaram fragmentadas, superficiais ou desestimuladas. Haja vista o caráter episódico das turmas no sistema de matrícula por disciplina. Assim também os problemas ordinários de natureza funcional na universidade — e deveriam ser sobretudo aqueles relacionados com a operacionalização de um ensino e pesquisa mais sérios e autênticos — passam a ser vistos como área específica do planejamento administrativo, da análise de sistemas ou do desenvolvimento organizacional. É a solução tecnicista que desconhece a dimensão pedagógica como essência da administração escolar e universitária.

A utilização descabida de toda a tecnologia administrativa, refletida a partir da empresa industrial capitalista, ou a partir das "reformas" para agilizar a prestação impessoalizada de serviços públicos a clientelas de massa dos grandes aglomerados urbanos, está hoje bem ao alcance dos organismos de modernização administrativa implantados no sistema de ensino superior federal.

Impõe-se, ao contrário, que a administração universitária volte a repensar-se "a partir da sala de aula" e da exigência da formação de grupos de professores e estudantes, como base da vitalidade institucional. "Considerando que a filosofia da educação insiste na inter-subjetividade não só como característica da condição humana mas como forma concreta do processo educativo, poderíamos falar na co-responsabilidade e na participação como critérios essenciais da administração universitária"<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Este problema começa a penetrar a consciência dos meios mais diretamente envolvidos com a política universitária: ver BRAGA, Ronald. O ensino superior no Brasil: presente e futuro. In: Educação Superior Brasileira. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1979. p.33-34. (Estudos e Debates 2).

<sup>95</sup> RESENDE, Antonio Muniz de, et alii. A administração universitária como ato pedagógico. Educação Brasileira. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, n.2. mai./ago. 1978. p.21.

### CAPÍTULO III

#### ESTUDO EMPÍRICO SOBRE REFLEXOS DA POLÍTICA DE CONTROLE NAS ES TRUTURAS ADMINISTRATIVAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÁRQUICAS

O capítulo I estudou historicamente a política de controle do Governo sobre as universidades federais e salientou quão de longe já se vêm caracterizando certos traços. Importa destacar que medidas de controle, por longo tempo impostas a uma instituição, vêm a ser por esta assimiladas e refletidas sob diversas formas quer estruturais, quer operacionais, quer comportamentais. Pesquisar tais conseqüências por processos em p<sup>í</sup>ricos seria um fecundo - embora difícil - campo para estudio sos de ciências sociais aplicadas.

Em uma monografia na área de administração seria o portuno estudar tanto aspectos específicos (os reflexos no pro cesso decisório interno, por exemplo) quanto gerais e de maior alcance. Este segundo é o caso das estruturas administrativas,

com as quais se relacionam a maior parte daqueles aspectos es  
cíficos, e o desempenho global da instituição<sup>96</sup>.

### III. 1. METODOLOGIA

#### III.1.1. O campo de estudo e a hipótese definidos

Definiu-se como universo da pesquisa o conjunto das 19 universidades federais constituídas sob o regime jurídico de autarquias<sup>97</sup>. Ele tem características bem homogêneas do ponto de vista da política de controle do Governo Federal, sujeitas que estão todas estas UFAs às mesmas sistemáticas normativas de administração interna. As diversidades de tamanho, idade e evo  
lução institucional encontradas entre elas desaconselhariam, no entanto, tratá-las por amostragem. O universo foi pesquisado in  
teegralmente, fazendo-se acompanhar o estudo de informações so  
bre variáveis que explicitariam as diferenças existentes (idade, tempo de federalização, orçamento total, esforço acadêmico, par  
ticipação da pesquisa e pós-graduação no conjunto da progr  
mação, crescimento). O confronto com tais variáveis ou o agrupa  
mento das UFAs segundo elas permitirá - acredita-se - completar o quadro do conjunto.

---

<sup>96</sup> Entende-se aqui por "estruturas administrativas" (no plural) o conjunto de elementos funcionais (conteúdo, processos e normas de ação, direção e cooperação) através dos quais se dá a condução e obtenção (inseparáveis) do produto/serviço de uma organização. Implicando embora na infra-estrutu  
ra logística, não a inclui propriamente. A expressão, entendida ao nível da organização como um todo, é mais ampla que a simples estrutura (no singular) orgânica ou de funções (expressa em organogramas ou funcio  
gramas), quase equivalente à estrutura de direção. É porém mais especí  
fica do que a expressão: estrutura organizacional. Esta, em que pese ser muito confundida com "estrutura orgânica" ou "de direção", conota toda a complexidade social dos processos e padrões de comportamento grupais, ob  
jeto próprio da sociologia das organizações, e portanto muito menos obje  
tiva e "delimitável" do que "estruturas administrativas".

<sup>97</sup> A definição formal do regime jurídico destas universidades como autarquias "stricto sensu", só veio a surgir com os debates que precederam a Lei nº 4024/61, a qual passou a admitir, ao lado do de autarquia, o regime de fundação. Ver estudo sobre a marcha de tal explicitação jurídica e desdobramentos posteriores (Lei nº 5540/68, Art. 4º) em: BAZILLI, Roberto Ribeiro. A universidade oficial como nova forma de autarquia Pro  
blemas Brasileiros. jul.1979. p.18-27.



A hipótese geral do estudo é a de que os atuais quadros de pessoal mostrariam, como consequência da política de controle adotada pelo Governo, um tipo de organização marcada por funções de controle interno e onde estaria ocorrendo uma hipertrofia dos órgãos e atividades meio, com reflexos desfavoráveis sobre a expansão dos recursos dedicados às atividades substantivas, aquelas em que a organização se mobiliza para as demandas externas. Em termos relativos, estaria ocorrendo mais introversão do que extroversão na organização-universidade, uma tendência "burocratizante".

### III. 1.2. A variável "pessoal" (cargos preenchidos), sua importância e o comportamento nela pesquisado

Entre as variáveis que poderiam fornecer indicadores para a pesquisa da hipótese, estariam basicamente: a despesa realizada (sua destinação) e os cargos preenchidos (sua natureza e quantidade), respondendo-se respectivamente às perguntas: "em que gasta a universidade?", "a que funções se aplicam as pessoas que nela trabalham?".

Sobre a primeira delas (despesa) não se dispõe de informações suficientemente analíticas e seguras, pois os centros de custo não se ajustam às classificações programáticas da despesa, e variam de uma para outra universidade. Há universidades, por exemplo, que classificam a despesa, inclusive a de pessoal, por grandes unidades orçamentárias, onde existem atividades fim e meio; outras - mais raras - o fazem por ocupação do pessoal pago, ou por destinação do material adquirido/serviço executado, a qual também não pode geralmente ser precisada. Além disso, a classificação programática da despesa só surgiu de fato após a Lei nº 4.320/64, e tem variado bastante de lá até agora.

A estrutura de pessoal - cargos de carreira e cargos de chefia com suas cadeias de vinculação hierárquica - é muito mais rica de significado. Expressa a distribuição interna dos recursos humanos disponíveis entre atividades diversas, cuja existência e cujo peso relativo são função de uma resposta que

deve ser dada a solicitações do Governo Federal ou de uma certa valorização diferenciada de funções internas. Há vícios e características organizacionais evidentes, seja na linha de comando (sua verticalidade ou horizontalidade), seja na proporção verificada entre grupos de cargos complementares. Tal é o caso específico dos traços de comportamento organizacional acima indicados na hipótese de estudo: hipertrofia das funções de controle interno e mobilização insuficiente para as funções de ensino e pesquisa, "peso" organizacional representado pela quantidade desproporcional de cargos-meio ou intermediários, identificando claramente uma mentalidade de "viver para a própria manutenção" e de condescendência com a baixa produtividade. Para o caso específico desta monografia, a variável "pessoal" é também a mais conveniente porque sobre ela mais nitidamente se fez sentir a política de controle do governo federal nos últimos 20/25 anos.

Além disso, é possível dispor-se de dados bem analíticos, seguros, universais e simultâneos sobre pessoal, considerando-se que um mesmo sistema de classificação de cargos foi imposto às universidades federais pelo DASP a partir de 1960/62 quando se unificaram os quadros autônomos. Aquele órgão de Administração do Pessoal controlou caso a caso a aplicação geral dos dois planos de classificação de cargos ocorridos em 1960 (Lei nº 3.780/60) e 1974 (Lei nº 5.645/70), fazendo publicar tudo no Diário Oficial da União para que os atos de nomeação ou enquadramento adquirissem validade.

Infelizmente, porém, foi impossível obter informações igualmente amplas, seguras, simultâneas para os anos mais recentes, após 1974. Teria sido preciso - sobretudo no caso de pessoal contratado, o qual passou a ser a maioria - pesquisá-las em atos internos de cada universidade, o que praticamente forçaria a trabalhar por amostragem.

### III. 1.3. A classificação geral das informações sobre "pessoal"

A fim de produzir-se instrumentos de análise adequados procedeu-se a uma classificação geral do grande número de informações do universo pesquisado<sup>98</sup> segundo uma escala-modelo criada para tal (QUADRO N° 01). Esta escala se compõe de seis graus que vão desde atribuições conducentes a uma fortificação da área de atividades-meio até atribuições que pesam apenas a favor das atividades-fim, e representa a possível estrutura de posições dos diversos cargos em relação às tendências opostas de extroversão e introversão organizacional, comportamento objeto da pesquisa. Tal critério de estruturação dos cargos - que se constituirão assim em seis grupos distintos - se fundamenta em abordagens teóricas mencionadas no Capítulo II. A classificação dos cargos de cada universidade segundo esta escala-modelo produzirá outros tantos perfis organizacionais analisados através de medidas específicas.

É indispensável, portanto, uma leitura cuidadosa de tal escala, de onde parte a lógica das medidas de análise adiante utilizadas, e que define categorias de classificação ("1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º Grupo") daqui para a frente freqüentemente referidas.

### III. 1.4. Observações especiais sobre a "Escala-Modelo" para classificação das informações sobre pessoal

III.1.4.1. Os números de cargos de chefia de diversos níveis e seu assessoramento especialmente remunerado, 1º e 3º Grupos, receberam uma ponderação específica. Considera-se que, em princípio, o desdobramento e a verticalidade da cadeia hierárquica são fatores especiais de multiplicação dos controles internos, de desvios no fluxo de informações e de rigidez organizacional. Daí as chefias receberem tratamento diverso do que se dispensa aos cargos de execução.

---

<sup>98</sup> Para o ano de 1974 foram computados 70.130 cargos de carreira preenchidos, em quase 60 categorias funcionais diferentes. Os cargos de chefia, cerca de 4.160, antes de agrupados tiveram que ser considerados individualmente.

ESCALA MODELO PARA CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE PESSOAL\*  
(Item III.1.3.)

| 1º Grupo   | 2º Grupo   | 3º Grupo  | 4º Grupo  | 5º Grupo   | 6º Grupo  |
|--|--|---|---|--|---|
| Atividades típicas de <u>chefia</u> ou <u>assessoramento</u> , especialmente gratificadas, de unidades ou subunidades envolvidas exclusivamente com a administração de atividades de apoio geral.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atividades de execução de apoio geral (serventia, limpeza, vigilância, manutenção, e serviços de escritório) a unidades ou subunidades administrativas do 1º Grupo.</li> <li>- Atividade de execução do planejamento, controle e/ou fornecimento de pessoal, recursos financeiros, materiais, sistemas de comunicação ou informação administrativa.</li> </ul>  | Atividades de Administração ou <u>assessoramento</u> especialmente gratificadas de unidades ou subunidades envolvidas com atividades fin.(ensino, pesquisa, serviços culturais e técnicos à comunidade).  | Atividades de execução de apoio geral (serventia, limpeza, vigilância, manutenção, e serviços de escritório) a unidades ou subunidades do 3º Grupo.   | Atividades de planejamento e/ou execução de apoio técnico ou especializado para atividades-fim e a estas diretamente vinculado.  | Atividades de planejamento e/ou execução de atividades-fim (ensino, pesquisa, serviços especiais de natureza técnica ou cultural, decorrentes do ensino ou pesquisa, prestados à comunidade).   |
| <p>CLASSIFICAÇÃO DOS CARGOS</p> <p>DESDEBENTAMENTOS E ESPECIFICAÇÕES</p> <p>Chefias de todos os níveis ocupadas especificamente com administração financeira e contábil, de pessoal, de material, de "serviços gerais" (vigilância, limpeza e conservação de imóveis, mobiliário e equipamento, serventia de obras, de manutenção e/ou reparos nos prédios, nas máquinas, veículos automotores e equipamentos, de controle e operação dos veículos de comunicação e armazenamento de informações de interesse de administração.)</p> | <p>SUBGRUPO 1: Cargos de oficial, assistente e auxiliar de administração, arquivistas, escreventes, escriturários, almoxarifes e armazenistas, datilógrafos, secretárias, agentes administrativos, e outros semelhantes quando a serviço de unidades ou subunidades administrativas do 1º Grupo.</p> <p>SUBGRUPO 2: Engenheiros e arquitetos, desenhistas, auxiliares de engenharia e de medição, mestres e operários qualificados, artífices em geral e especificamente de gráfica, motoristas, vigilantes, operários não qualificados, faxineiros, serventes, contínuos, porteiros, cozinheiros e copeiros, quando a serviço de unidades ou subunidades administrativas do 1º Grupo.</p> <p>SUBGRUPO 3: Técnicos de Administração e/ou Planejamento, economistas, contadores, técnicos de contabilidade, mecânicos de máquinas contábeis, tesoureiros ou caixas, estatísticos, telefonistas e operadores de radiotelegrafia.</p> | Dirigentes de todos os níveis ocupados seja com as atividades-fim da Universidade (Reitor, Pró-Reitores, Diretores de Centros, Faculdades, Escolas e Institutos, Chefes de Departamento de ensino, pesquisa e serviços culturais) seja com atividades destinadas ao apoio técnico-especializado a elas (bibliotecas, laboratórios, biotérios, unidades hospitalares típicas, unidades de processamento de dados, rádio e televisão, editora e outros órgãos suplementares). | <p>SUBGRUPO 1: Cargos do sub-grupo 1 do 2º Grupo quando a serviço de unidades ou subunidades do 3º Grupo.</p> <p>SUBGRUPO 2: Cargos do sub-grupo 2 do 2º Grupo quando a serviço de unidades ou subunidades do 3º Grupo.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cargos técnicos de nível superior: bibliotecários, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, farmacêuticos, químicos, agrônomos, veterinários, analistas de sistemas, etc., excetuados apenas aqueles mencionados especificamente nos subgrupos 2 e 3 do 2º Grupo.</li> <li>- Cargos técnicos de nível médio: auxiliares de enfermagem, técnicos de laboratório, tecnólogos, recuperadores de peças de museus, músicos e técnicos de cinematografia, rádio, televisão, e outros, excetuados apenas aqueles mencionados especificamente nos subgrupos 1, 2 e 3, do 2º Grupo.</li> <li>- Outras categorias de cargos de apoio especializado, tais como: inspetores de alunos, auxiliares de necrópsia laboratório e biotério, auxiliares ou trabalhadores rurais, auxiliares e atendentes hospitalares.</li> </ul> | Cargos de professor e de pesquisador em todos os seus níveis, inclusive os de nível médio (os Colégios ou Ginásios de Aplicação, de "Práticas Educativas", de "Ofícios, etc.). Técnicos de nível superior em atividades de educação ou promoção cultural. |

\*Observações e esclarecimentos especiais sobre esta escala, no item III.1.4.

A ponderação adotada cresce, portanto, com o desdobramento das linhas de controle da execução. Assim, ela só se faz sentir realmente a partir do "Nível 3" (peso 2), e o crescimento subsequente em proporção geométrica (2,4,8,16) tenta espelhar o tipo ou escala de propagação dos efeitos limitadores de cada novo desdobramento: fragmentam-se funções e competências, passando-se a necessitar de adequada articulação e de competente liderança coordenadora de esforços. Como isto não é fácil de conseguir ocorre, de fato, um efeito entrópico sobre os sistemas. Além disso, criam-se, em meio àquela fragmentação alguns espaços funcionais artificiais, preenchidos por cargos ou atribuições parcialmente ociosos cuja inoperância se acobertará de pois nos limites formais de regulamentos, enrijecendo a organização. Enfim, criada e preenchida a chefia, o novo chefe precisará sentir-se e fazer-se ver como chefe, e, assumindo uma postura típica, começa a complicar as decisões e multiplicar controles internos à sua volta.

O QUADRO N° 02, adiante, sem ser exaustivo, caracteriza 6 níveis de chefia, ou assessoramento especial, com os respectivos pesos.

III.1.4.2. Na classificação das chefias, por sua natureza, entre os Grupos 1° e 3°, ocorreu freqüentemente o caso de secretarias administrativas de unidades ou sub-unidades executoras de atividades-fim ou de apoio técnico especializado a estas. Tais secretarias, quando tinham abaixo de si sub-unidades para execução do apoio direto às atividades-fim, foram classificadas no 1° Grupo, porque passavam a exercer sobretudo funções de coordenação e controle intermediário, caracterizando-se como simples instâncias administrativas. Caso contrário, no 3° Grupo.

III.1.4.3. Como as informações disponíveis não permitiam identificar os cargos pelos órgãos em que, à época, estavam distribuídos dentro de cada UFA, foi necessário, para definir os que se classificariam respectivamente nos Grupos 2° e 4°, proceder a rateios envolvendo os subgrupos 1 e 2 daqueles Grupos.

## QUADRO 02

## PONDERAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA INTERMEDIÁRIA E ASSESSORAMENTO ESPECIAL (Item III.1.4.1.)

| NÍ-<br>VEIS | ESPECIFICAÇÃO  | ASSES-<br>SORIAS | CHE-<br>FIA |
|-------------|--|------------------|-------------|
| 1           | Reitor   | -                | 1           |
| 2           | Vice-Reitor; Sub-Reitores (ou cargos correspondentes); (Diretores de Unidades Universitárias de Ensino e Pesquisa; Centros, ou Faculdades, Escolas e Institutos (nesse caso quando não estiverem vinculados a Centros)   | -                | 1           |
| 3           | Diretores de Órgãos Suplementares ou de Apoio Especializado ao ensino, pesquisa ou "extensão"; Diretores de Faculdades, Escolas e Institutos, quando vinculados a Centros; Diretores de Departamentos Centrais da Reitoria, Chefia do Gabinete do Reitor e outros órgãos do mesmo porte vinculados diretamente ao Reitor; Assessores (em comissão) de Diretores de Níveis 1 e 2. | 3                | 2           |
| 4           | Diretores ou Chefes de Divisão, Serviço ou Seção diretamente vinculados a qualquer dos níveis acima, bem como Secretários Administrativos (que representam um prolongamento da carga decisória e funcional das Direções a que servem); Assessores de Chefes do Nível 3.  | 4                | 4           |
| 5           | Chefes de Serviço, Seção e Setor diretamente vinculados ao Grupo 4.  | -                | 8           |
| 6           | Qualquer chefe de subunidade diretamente vinculado ao Grupo 5 (casos raros).   | -                | 16          |

III.1.4.3.1. Para o caso dos cargos relacionados com serviços burocráticos ou de escritório (oficiais, assistentes e auxiliares de administração, escriturários, datilógrafos, almoxarifes, etc.) contaram-se as chefias diretamente relacionadas com estas atividades e estabeleceu-se a proporção em que ocorriam sub-unidades puramente administrativas (classificáveis no 1º Grupo) e sub-unidades de execução ou apoio de atividades-fim (classificáveis no 3º Grupo). Nesta proporção foi feito o rateio do número total daqueles cargos, compondo-se respectivamente os Grupos 2º e 4º, subgrupo 1.

III.1.4.3.2. No caso dos cargos relacionados com limpeza, conservação do campus, vigilância, serventia, manutenção de instalações, móveis e equipamentos, pequenas obras e reparos, condução de veículos, serviços gráficos, o critério mais adequado para o rateio seria o espaço físico e sua taxa de ocupação por móveis e equipamentos. Como não se dispunha de dados sobre isto, eles foram rateados proporcionalmente entre os GRUPOS 2º e 4º, sub-grupos 2, em função da quantidade de chefias de unidades de linha de execução (o nível 4 na tabela de ponderação de chefias acima, item II.1.4.1), respectivamente classificáveis como de atividades de apoio geral (1º Grupo), ou de atividades-fim ou apoio especializado para elas (3º Grupo).

III.1.4.3.3. O pessoal de processamento eletrônico de dados (analistas de sistemas, programadores e operadores de equipamentos periféricos) cujos serviços atendem quer à unidades puramente administrativas, quer à unidades de ensino e pesquisa, foi rateado entre os Grupos 2º e 4º segundo o mesmo critério indicado no item acima III.1.4.3.2.

III.1.4.4. Admitiu-se, entre categorias funcionais diferentes, a heterogeneidade de cargas horárias semanais, por entender-se que a unidade básica de análise para a variável "pessoal" (veja-se item III.1.2 nesta Metodologia) não é a quantidade de "homens/hora" mas de cargos, já que as decisões administrativas relacionadas com o pessoal dão-se em termos de cargos (criam-se, multiplicam-se, diversificam-se, preenchem-se cargos). Ora, o cargo é a unidade de atribuições e responsabilida

des em que se classifica, ordena e distribui individualmente a totalidade das atividades a serem desempenhadas por uma organização para atingir seus objetivos. Nesta unidade o plano de classificação e retribuição do trabalho já considera a natureza da atividade e suas condições de execução como diferenciado, pela base, as diversas categorias funcionais e os cargos nela contidos. No caso do Serviço Público esta diferenciação básica, que implica em diversidade de carga horária e de remuneração, é fixada por lei. Assim, por exemplo, o ascensorista tem uma jornada de trabalho de 24 horas semanais por motivos de salubridade, assim como o técnico de laboratório (30 horas semanais) e o operador de Raios X (24 horas semanais), ao passo que o datilógrafo ou o servente têm, como inerente ao cargo, 40 horas semanais de trabalho. Por isso também a remuneração do médico (que tem regimes de 4 a 6 horas diárias) é menor que a da enfermeira que tem 8 horas diárias. Além disso, o cargo de funcionário público, regido pela Lei nº 1.711/52, intrinsecamente vinculado a uma série de vantagens e de restrições ou obrigações gerais inerentes à própria vinculação a Órgão Público ou Autarquia, era, até 1974, de 32,5 horas semanais de trabalho, enquanto o do contratado no regime da CLT era, em princípio, de 40 horas.

Dados estes exemplos gerais de diferenciação fundamental pelo cargo, cumpre especificar os casos mais significativos de heterogeneidade de carga horária admitidos no tratamento das informações sobre pessoal.

III.1.4.4.1. Em 1960/62, quase todo o pessoal técnico, administrativo e de direção prestava 30 horas semanais de trabalho, sendo pouquíssimos os contratados pela CLT com carga horária diferente desta. Assim foi perfeita neste regime a homogeneidade dos Grupos 1º a 5º. No entanto, no 6º Grupo o regime básico inerente ao cargo docente era de 12 horas semanais. E, mesmo assim, o professor só dava de 6 a 8 horas de "aula-contato" sendo o restante computado como tempo de preparação ou de correção de exercício. E, de fato, prevalecia na análise de classificação de tais cargos o fato de que o professor, via de regra, só pode lecionar (em nível superior) uma ou duas matérias. De modo que, no sistema de ensino em que o aluno tem na



semana simultaneamente várias disciplinas, só há condições para o professor ministrar 6 a 8 horas de aula, supondo-se que tenha a seu encargo duas disciplinas, ou mais de uma turma da mesma disciplina. Desta forma, o cargo de professor, de 12 horas semanais, foi computado no 6º Grupo como um outro cargo qualquer nos demais grupos.

III.1.4.4.2. Em 1974, ao final do ano, pelo menos em termos legais, todo o pessoal técnico, administrativo e de direção, estatutário ou regido pela CLT, já estava em regime de 40 horas semanais de trabalho, excetuados apenas os casos de pessoas que optaram por permanecer no regime anterior ("Quadro Suplementar"), uma minoria geralmente inferior a 5%. O pessoal docente, no entanto, (6º Grupo) para o qual o novo Plano só se implantaria em meados de 1975, ainda se mantinha com o cargo no mesmo regime básico de 12 horas semanais. De modo que também em 1974 se manteve a mesma heterogeneidade de regimes de trabalho entre o 6º Grupo e os demais. Foram homogeneizados, no entanto, todos os cargos de docente entre si, admitindo-se ponderações, a partir do regime básico de 12 horas, para o caso dos docentes em regimes especiais de trabalho de 24 horas, 40 horas e dedicação exclusiva (DE), já numerosos em 1974, apesar de inexistentes em 1960/62 (ver sobre isso item III.1.7.2.2.4.3., pág. 105).

III.1.4.5. As funções de Chefe de Gabinete do Reitor e Secretário Geral da Universidade admitiam em 1960/62 uma boa carga de envolvimento com problemas de administração do ensino ou articulação de assuntos da área das unidades universitárias. Em 1974, já com os encargos do Reitor descentralizados em Pró-Reitorias ou Sub-Reitorias, minimizaram-se aqueles casos. Assim, ao contrário de 1974, em 1960/62 tais cargos foram classificados no 3º Grupo.

### III. 1.5. As medidas utilizadas na análise dos "perfis" obtidos

Três medidas principais e uma complementar foram definidas para análise dos perfis organizacionais obtidos para cada universidade e para a média de seu conjunto.

III.1.5.1. O "coeficiente extroversão/introversão organizacional" (" $\alpha$ "), dado por  $\frac{6^\circ \text{ Grupo} - 1^\circ \text{ Grupo}}{\text{Média dos Grupos}}$ , tem por finalidade

proporcionar uma idéia geral da tendência predominante do perfil. A expressão relaciona o intervalo dos extremos opostos do perfil com sua média, a qual entra aí com uma dupla finalidade: permitir a obtenção de um número adimensional e portanto possibilitar a comparação entre perfis; ajustar o valor da diferença entre os extremos pelos valores de grupos intermediários o que resulta em uma inclinação muito menos acentuada para o perfil, ou seja, um quociente resultante mais próximo de zero.

Sua interpretação será pois a seguinte: quanto mais acima de 1 (um), mais presumível a extroversão organizacional, quanto mais abaixo, mais a introversão. Dentro de tal escala, o critério de julgamento da magnitude do valor tem como postulado de aceitabilidade para o perfil um coeficiente " $\alpha$ " a partir de 2, considerando que o sistema organizacional deve estar em condições de dar ao ambiente pelo menos duas unidades de produto - suposta absoluta ou indivisível a unidade - para cada unidade de energia (recursos financeiros, humanos, etc.) que nele se faz entrar, limiar a partir do qual ele começa a justificar-se como investimento. Universidades maiores e mais antigas onde o investimento inicial necessário para instalação já foi realizado há mais tempo teriam, desejavelmente, coeficientes mais altos. Tem-se, portanto, em resumo:

$\alpha > 2$  : extroversão aceitável

$\alpha = 2$  : extroversão no limiar do aceitável

$2 > \alpha > 1$  : extroversão apenas caracterizada (prevalecendo sobre introversão)

$\alpha = 1$  : situação de neutralidade (em perspectiva, também indesejável)

$1 > \alpha > 0$  : introversão caracterizada

$\alpha < 0$  : introversão acentuada.

III.1.5.2. A relação  $\frac{\text{atividades-fim (af)}}{\text{atividades-meio (am)}}$ , ou

$\frac{5^\circ + 6^\circ \text{ Grupos}}{1^\circ + 2^\circ + 3^\circ + 4^\circ \text{ Grupos}}$ , representa a terça parte final do perfil contra

as duas iniciais. Supõe-se que toda a estrutura composta e acionada pelos 1º, 2º, 3º e 4º Grupos exista e trabalhe em função de uma melhor atuação do 5º e 6º Grupos.

A interpretação da medida é um pouco menos exigente do que a adotada para o coeficiente extroversão/introversão. Embora o limiar em princípio admissível seja de  $\frac{af}{am} > 1$ , no entanto o critério do desejável é que a relação  $\frac{af}{am}$  seja igual ou superior a 1,5, que seria a relação entre o crescimento médio das UFAs segundo suas atividades-fim, no período em estudo: 260,2% (ver TABELA 06, pág. 117), e o crescimento médio de sua estrutura, tomado, no mesmo período, pelo crescimento de seus quadros de pessoal: 169,8% (ver TABELA 05, pág. 114). Supõe-se portanto, como o mínimo desejável, que os Grupos 5º e 6º deveriam acompanhar o primeiro destes crescimentos, e os Grupos 1º, 2º, 3º, 4º, o segundo. Tal como se disse, acima, para o coeficiente "α", universidades maiores ou mais antigas, onde já foi feito há mais tempo o investimento inicial de pessoal administrativo e de apoio, deveriam apresentar relações  $\frac{af}{am}$  maiores. No entanto, para universidades que não mantêm cursos de natureza técnica, sobretudo nas áreas de ciências médicas e biológicas, de agronomia e veterinária, onde são necessários mais servidores do 5º Grupo, é natural esperar-se valores em torno do mínimo (1,5).

III.1.5.3. A relação  $\frac{\text{servidores}}{\text{chefias}}$ , ou pessoas por chef

fia, tomada aqui por ser freqüentemente usada em análise administrativa, é, no entanto, bastante relativa e discutível, a menos que se tenha um padrão empiricamente definido, para determinado gênero de atividade ou organização, como normal ou desejável. No caso de universidades, desconhecem-se estudos neste sentido. O termo de referência para cada universidade seria a média delas. Mas esta perde muito de seu valor pela dispersão que o conjunto apresenta. E, mesmo assim, a relação geral pessoas por chefia traz consigo uma distorção causada pela diversii

dade de situações que engloba: a relação professores por chefia é sempre muito maior do que a relação demais servidores por chefia.

É possível, no entanto, utilizar-se a relação pessoas por chefia de três maneiras: a) na variação 1960/62 a 1974, tanto para o conjunto das UFAs como para cada uma; b) comparando-a, por blocos de universidades, com os valores correspondentes de outras medidas; c) através do estabelecimento de relações parciais, ou seja, entre grupos:

|                                |                            |
|--------------------------------|----------------------------|
|                                | <u>pe</u>                  |
|                                | <u>soas do 2º Grupo,</u>   |
|                                | <u>chefias do 1º Grupo</u> |
| <u>pe</u>                      |                            |
| <u>soas do 4º e 5º Grupos,</u> | <u>pe</u>                  |
| <u>chefias do 3º Grupo</u>     | <u>soas do 6º Grupo,</u>   |
|                                | <u>chefias do 3º Grupo</u> |

As três relações assim obtidas podem ser estudadas separadamente e na variação 60/62 - 74. A primeira pode ser comparada com a segunda e a segunda com a terceira, inclusive na variação 60/62 - 74, a nível de cada universidade ou de seu conjunto.

Em quaisquer destes casos supõe-se desejável a ocorrência de valores mais altos, ou seja, a prevalência de horizontalização e condensação da estrutura sobre sua verticalização e fragmentação, pelos motivos já expostos no item III.1.4.1, à pág. 81.

III.1.5.4. Complementarmente, ou de maneira acidental, trazendo mais uma informação para caracterizar os perfis individualmente ou o seu conjunto, é usado o coeficiente de variação, dado por  $\frac{\sigma}{\bar{X}}$ , que permite a comparação do ponto de vista da dispersão dos valores em torno da média.

### III. 1.6. As análises desenvolvidas

A análise dos perfis de estruturas administrativas poderia ser feita sob quatro formas de abordagem:

- a) o conjunto das universidades, com destaques para grupos;
- b) especificamente por blocos correlacionados;

c) as universidades, individualmente e uma a uma;

d) as universidades, individualmente e uma com ou  
tra(s).

A forma a é a escolhida para o nível de análise aqui pretendido. A forma b poderia ser tomada para um maior grau de detalhamento, quando coubesse. A forma c seria de interesse em análises de desenvolvimento institucional isolado. A forma d não é conveniente, pelo menos com a metodologia até aqui adotada; há diferenças de áreas de ensino e pesquisa, e diversidade de situações históricas que comprometeriam a correção de tal nível de análise: seria preciso dar lugar importante a estes fatores (áreas de conhecimento, anexações e reformas em épocas diferentes, dependência administrativa federal, estadual, particular, em determinada fase) na estrutura da metodologia inteira. A forma a, poder-se-ia contestar, estaria postergando tais aspectos. No entanto, encaminhando-se a análise para conclusões sobre o efeito de políticas que transcendem aqueles aspectos (e não os consideram) e mantendo-se na especificidade de tais limites, não seriam falsas as conclusões do ponto de vista lógico-formal. Seriam apenas específicas ou restritas, não aplicáveis a objetivos outros que as repercussões administrativas-estruturais de uma política de supervisão e controle do conjunto. É o que se pretende aqui.

III.1.6.1. Primeiro se observará o conjunto dos perfis das UFAs em 1960/62. As observações sobre grupos se limitarão ao que for claramente sugerido pelas características de dispersão do conjunto. A escolha da época, 1960/1962, prende-se a circunstâncias de situações históricas explicadas no item III.1.7.1.1. pág. 95. Ela representa um momento importante na evolução da política de controle do Governo, e tem a conveniência de preceder imediatamente uma fase decisiva no desenvolvimento das instituições de ensino no Brasil, com amplas repercussões estruturais e administrativas, qual seja, a fase da "explosão de demanda" a qual passou a estabilizar-se e a decrescer de ritmo a partir de 1974/75.

III.1.6.2. Em um segundo momento analisa-se o con junto dos perfis em fins de 1974 ou início de 1975 (ver item III.1.7.1.2. pág. 98 ), confrontando-o em seguida com a situa ção há 12/14 anos atrás. Alguns destaques são feitos a partir de tal confronto. É importante observar que a análise não perde muito em atualidade pela data, defasada de 5 a 6 anos, em que foi possível obter dados universais, confiáveis e suficientemente analíticos. Estava-se então no limiar da implantação de uma reforma cujas alterações sobretudo na estrutura orgânica e de direção não sofreram praticamente nenhuma alteração até agora. Além disso, a partir da implantação do plano da Lei 5.645/70, realizada nesta ocasião, o Governo aplicou uma rígida política de restrição de ampliação dos quadros de pessoal, exceto o do cente, que, mesmo assim, cresceu apenas nos limites das expan sões do número de turmas e de aumentos líquidos no orçamento anual (pequenos, para a maioria das universidades).

III.1.6.3. Após a análise dos perfis com vistas ao comportamento especificamente pesquisado nas estruturas administrativas das UFAs (itens III.1.1 e III.1.2), é feito um estudo de correlação do grau de extroversão/introversão organizacional com outras variáveis (TABELA 06, pág. 117):

- Idade (em anos até 1974, inclusive) sob três aspec tos: idade média das unidades (faculdades, escolas, institutos) fundadoras; idade como universidade (ato de criação); idade na condição de pertencente ao sistema federal de ensino superior (ato de federalização);
- Despesa Orçamentária realizada em 1974. Esta não é uma variável independente das demais e, tendo, com as outras, áreas de interseção, é capaz de expres sar também outros fatores não explicitados por elas;
- Esforço acadêmico, dado pelo número de alunos-hora em 1974, representando a grande atividade-fim e o atendimento à demanda social;

- Participação da pesquisa e pós-graduação no orçamento.

O dado orçamentário dos sub-programas relativos à "pesquisa científica e tecnológica" e "ensino de pós-graduação" foi o único indicador mensurável que se encontrou para fazer representar a parte de esforço da UFA em pesquisa, considerada intimamente associada à pós-graduação. Este dado, no entanto, é bastante impreciso pois muitas despesas realmente feitas em função da pós-graduação e da pesquisa são contabilizadas no sub-programa "ensino de graduação" ou em outros, dada a indissociabilidade dos fatores de custo. Além disso, aqueles subprogramas só começaram a aparecer explicitamente no orçamento em 1975, ano que se tornou forçoso tomar como referência, fazendo equivaler à data de 1974 utilizada para as outras variáveis. Estas circunstâncias determinaram uma interpretação mais cautelosa e restrita dos dados obtidos.

- Crescimento da UFA no período 1962 a 1974. O índice de crescimento elaborado para este estudo leva em consideração o fato de que a criação de um novo curso é o fato mais representativo e desencadeador de uma expansão organizacional. infra-estrutura (espaço físico, instalações, equipamentos didáticos), estrutura de administração e pessoal docente especializado são decorrência imediata da implantação de um curso, e variáveis pouco elásticas em relação à ampliação posterior de número de vagas. O número de alunos, ou seu crescimento, é tratado em termos de taxa de ocupação do espaço criado pela instalação do curso. O cômputo específico dos cursos de pós-graduação ( stricto sensu ), atividade praticamente posterior a 1962 (uma vez que só foi estruturada e incentivada no Brasil com a L.D.B. dez/61), pretende representar também o crescimento das atividades de pesquisa nas UFAs. As atividades chamadas de "extensão universitária", antes de 1975,

não tinham, na maioria das universidades, expres  
são que lhes justificasse a necessidade de um indi  
cador específico.

Estas sete variáveis são aqui tomadas como "variáve  
is referenciais da organização". Supõe-se que seriam elas os  
fatores de desenvolvimento da organização, naturais à universidad  
e, e, portanto, determinantes de uma estrutura administrativa inte  
grada com as raízes do sistema organização-universidade-realida  
de histórica e social.

III.1.6.4. Conclui-se esta série de análises por um  
rápido confronto com o perfil apresentado por instituições unive  
rsitárias não autárquicas (fundações públicas ou privadas).  
Certas insuficiências quantitativas (apenas 5 entre 19 instituiç  
ões solicitadas ofereceram informações) e analíticas, que determi  
naram ajustes e o emprego de artifícios complementares, recome  
ndam que se mantenha aquele confronto em limites muito gerais.

#### III.1.7. As fontes de informações e seu tratamento

As fontes de informação sobre "pessoal" foram: a) para  
as UFAs: exclusivamente a documentação oficial em que se enco  
ntram os atos administrativos referentes a "pessoal": Diários  
Oficiais da União (DOU) e Processos especiais submetidos à autori  
zação presidencial, não publicados, na íntegra, no DOU. Relaç  
ão geral daqueles atos administrativos, compulsados para cada  
universidade, encontra-se no ANEXO A; b) para as demais univers  
idades, as informações foram obtidas da própria Administração'  
da universidade, por solicitação pessoal e direta (Universidade'  
Gama Filho, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-  
PUC-RJ, Universidade de Brasília - UnB, Universidade de Fortaleza  
- UNIFOR) ou por correspondência (Universidade de Caxias do  
Sul).



No caso das UFAs, maioria, e campo específico deste estudo, cabem esclarecimentos complementares que auxiliarão a julgar da adequação e precisão das informações de base.

III. 1.7.1. O "momento" legal e administrativo em que ocorreram os atos oficiais cuja documentação foi tomada por fonte.

III.1.7.1.1. "Momento" 1960/62. As universidades mais antigas (Universidade Federal do Paraná - UFPR, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE) e algumas de idade intermediária (Universidade Federal do Ceará - UFCE, Universidade Federal do Pará - UFPA) mantinham até 1960, com base na legislação que as federalizara, quadros próprios e autônomos de pessoal nas unidades (faculdades e escolas) preexistentes, sem prejuízo de um quadro federal (pessoal da Reitoria, unidades e órgãos mais novos), regido pela sistemática em vigor na Administração Federal Direta e integrada por pessoal da própria universidade federal ("quadro próprio") ou pertencente oficialmente aos quadros do MEC e do Ministério da Agricultura (MA), no caso das universidades rurais. No entanto, há vários anos antes já pesava sobre estas universidades a obrigação de organizarem quadros unificados e uniformes a serem apresentados ao Poder Executivo e por ele aprovados (Lei nº 2.745, de 12/3/56, Art. 16), inclusive para que os vencimentos pagos nas autarquias universitárias não ultrapassassem aqueles pagos aos funcionários da Administração Direta (Lei nº 1.765, de 18/12/52, Art. 19, § 1º). A partir de 1960 não foi mais possível evitar a aplicação destes dispositivos legais de forte impacto sobre a vida das unidades universitárias, e o DASP promoveu a "criação dos Quadros" das UFAs. Eles foram criados no entanto com um certo caráter provisório (foram chamados de "Quadro Extraordinário"), pois já em 1960 se anunciava um fato novo: o primeiro grande plano de classificação de cargos, amplo

e unificado para toda a área da administração pública federal direta e autárquica: a Lei nº 3.780, de 1/7/60. Por força do dispositivo especial incluído no Art. 56 as autarquias universitárias teriam que adaptar-se totalmente ao novo sistema de classificação, nomenclatura e remuneração, ainda que, no seu caso, isto fosse feito através da aprovação individualizada, mediante decreto, para cada uma delas, de um "sistema de classificação de cargos" acompanhado, no mesmo decreto, de sua aplicação ao caso do quadro de pessoal da universidade, e ainda do enquadramento de cada servidor (relações nominais) no quadro assim reestruturado.

As universidades mais novas (Universidade Federal de Alagoas-UFAL, Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, Universidade Federal de Santa Maria-UFSM, Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Universidade Federal de Goiás-UFGO) e outras de idade intermediária (Universidade Federal Fluminense-UFF, Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF, Universidade Federal da Paraíba-UFPB) ou até uma mais antiga (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ), estas por não terem aplicado os dispositivos de unificação e padronização dos seus diversos quadros (Lei nº 2.745/56, Art. 16 e Lei nº 1.765/52, Art. 19, § 1º) e aquelas por terem surgido já na vigência no novo plano da Lei nº 3.780/60, não tiveram criação de "quadros extraordinários", mas diretamente de sistemas de classificação de cargos, estruturação de quadros e enquadramentos, adaptados ao plano federal de classificação de cargos instituído pela referida lei nº 3.780/60.

Os atos administrativos relativos a pessoal, que serviram de base e fonte de informação, foram os Decretos que implantavam em cada universidade a sistemática da Lei nº 3.780/60, completados, para o caso das universidades mais antigas, de algumas informações só constantes - para o ano de 1960 - nos atos referentes aos "quadros extraordinários", que é sobretudo o caso da maioria dos cargos e funções de chefia, os quais não foram de imediato objeto dos Decretos relativos à aplicação da Lei nº 3.780/60 e só foram sistematicamente estabelecidos na forma

do novo plano de classificação por um Decreto específico e para todas as UFAs, quase dois anos depois (Decreto nº 51.391, de 10/1/62, publicado no D.O.U. de 22/1/62, Suplemento, com retificação publicada no D.O.U. de 23/8/65).

Os decretos de implantação do plano da Lei nº 3.780/60 não saíram, no entanto, para as universidades mais novas, excetuada a de Santa Maria, e para as de idade intermediária por último mencionadas, logo no primeiro ou segundo ano após a Lei (como tinha sido o caso das outras mais antigas). Até que isto ocorresse surgiram a Lei nº 3.967, de 5/10/61 e a Lei nº 4.069, de 11/6/62 que incluíam nos quadros regidos pelo novo sistema o pessoal admitido à conta de dotações globais, do fundo especial, de recursos para obras, e outras situações funcionais não regularizadas. E o enquadramento regular no novo plano acabou, para estas universidades, feito simultaneamente com o "aproveitamento" ocorrido no ano de 1961, ou com este e mais o que se verificou em 1962. Ora, para alguns casos, os Decretos não permitiam distinguir entre os dois ou três grupos de pessoal, e foi-se forçado a incluir na contagem os grupos de 1961 e 1962, não se tendo mais, como na maior parte das universidades, a situação limitada ao ano de 1960. Como uma série de outras razões (ver item III.1.6, letra d, pág. 91) já desaconselhava análises comparativas entre universidades, e como a variação 60/62 não invalidava uma comparação do conjunto, neste primeiro momento, com outra situação do mesmo conjunto em 1974 (adiante descrita), preferiu-se manter certa diversidade de datas entre as universidades a procurar nivelar a maioria pela data mais retardada, com o que se estaria distanciando em dois ou três anos o retrato de uma situação muito específica.

Assim, são as seguintes as datas-marco para cada UFA:

1960: UFPR, UFRJ, UFMG, UFRS, UFBA, UFPE, UFRPE,  
UFCE, UFPA, UFSM

1961: UFF, UFPB, UFJF, UFRN

1962: UFGO, UFES, UFAL, UFSC

1963: excepcionalmente, UFRRJ, considerada sua vinculação anterior ao Ministério da Agricultura e outros fatores particulares.

Cumpra ainda mencionar que, sobretudo nas universidades federalizadas antes de 1960, os antigos cargos pertencentes aos Ministérios da Educação e da Agricultura, sobretudo de professores catedráticos, interinos e docentes livres, de funções gratificadas e cargos em comissão, só foram definitivamente transferidos para os quadros das universidades entre 1965 e 1976, por dispositivos contidos nas Leis nºs 4.365/65 e 4.881-A/65. Foi necessário portanto identificar e adicionar tais cargos à situação de 1960, retratada no enquadramento determinado pela Lei nº 3.780/60. O adiantado daquelas datas, no entanto, não prejudica a necessária contemporaneidade (a nível de cada universidade) porque se trata de situação anterior, inalterada e remanescente. Por oportuno, lembre-se também, a propósito de atos administrativos em geral, posteriores e relativos a fatos de pessoal, que eles são rigorosamente explícitos quanto à data das situações que abrangem e à retroatividade das vantagens e características classificatórias que outorgam, o que proporciona segurança no manuseio das fontes de informação.

III.1.7.1.2. Momento 1974. Já em 1967 a "Reforma Administrativa" do Decreto-lei nº 200, de 25/2/67, anunciava uma profunda reforma na administração de pessoal com ambiciosos objetivos que supunham um novo plano de classificação de cargos para o Serviço Público Civil da União e Autarquias Federais. Os estudos e trabalhos prévios a um novo plano (medidas especiais destinadas a sustar novas admissões, definição presidencial da política de remuneração, cadastramento do pessoal, sustação de readaptações de funcionários para novos cargos, levantamentos e estudos técnicos específicos para a classificação de atividades, etc.) estenderam-se indecisos e cheios de interrupções até o início do Governo Médici. Finalmente em 10/12/70 foi sancionada a Lei nº 5.645/70 que, segundo sua Ementa, "estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências". A Lei abrangia explicitamente as autarquias universitárias e incluía, como um dos grandes grupos em que dividia os cargos, o do Magistério, onde uma categoria funcional específica reunia os cargos de Ma

Magistério Superior. Do servente ao professor titular todos seriam reclassificados e submetidos à mesma sistemática com direção centralizada no DASP. No entanto, a legislação complementar e regulamentadora, pretendendo-se muito completa e segura na tarefa ciclópica de identificar, diferenciar, convocar nominalmente, avaliar e reclassificar meio milhão de servidores em toda a complexidade de centenas de atividades diversas, além de exigir a reestruturação prévia de cada órgão, ia saindo muito devagar. Os órgãos administrativos do Poder Legislativo e Judiciário não esperaram a regulamentação e implantaram o Plano fazendo, de fato, pouco mais que um amplo reajuste salarial para seus servidores. O próprio DASP tão logo regulamentava um Grupo, imediatamente encaminhava atos de enquadramento de seu próprio pessoal. Isso tudo, e a demora de quase quatro anos, gerou uma tensão insuportável nos Órgãos e nas Autarquias do Poder Executivo. A Lei nº 5.645/70 previa a inclusão, progressiva e individualmente, dos órgãos ou entidades, um a um, no novo Plano, dependendo de suas disponibilidades orçamentárias, além do adimplemento de todo o processo de reclassificação previsto em normas do DASP. Foi então, em agosto de 1974, que o Decreto-lei nº 1.345 determinou a implantação geral e simultânea do Plano a partir de 1º de novembro deste ano. Esta data portanto (que depois, para o pessoal do Magistério Superior estendeu-se por mais 8 meses, junho de 1975) passou a ser o marco de referência para todos os levantamentos de situação de pessoal e para a vigência de todas as vantagens decorrentes do enquadramento. Fins de 1974 (ou início de 1975, poder-se-ia dizer) passou a ser, por isso, o momento de referência para a obtenção e análise de informações de base sobre pessoal, na presente pesquisa.

Apesar de simultânea, quanto à vigência, a implantação, de fato, em cada universidade se fez parceladamente por Grupos ocupacionais e por diversidade de situações funcionais. Assim, a documentação oficial (Decretos, etc.) para cada UFA, expedida, de modo geral, ao longo de dois ou três anos, forma os seguintes conjuntos:

- a) Grupo "Direção e Assessoramento Superior" - DAS.

- b) Grupo "Direção e Assistência Intermediária" - DAI.
- c) Grupo "Magistério" - categoria "Magistério Superior", pessoal estatutário e CLT - exceto os Auxiliares de Ensino admitidos entre 1º/11/74 e 30/6/75 - incluído no Plano ou remanescente no Quadro ou Tabela Suplementar (respectivamente estatutários e contratados).
- d) Grupo "Magistério" - categoria "Magistério de 1º e 2º Graus", pessoal estatutário e CLT, incluídos no Plano ou remanescentes no Quadro ou Tabela Suplementar.
- e) Auxiliares de Ensino admitidos entre 1º/11/74 e 30/6/75.
- f) Demais Grupos, pessoal estatutário: incluídos no Plano, remanescentes no Quadro Suplementar, e optantes por categorias funcionais diversas daquelas em que se achavam em 1º/11/74 ("clientela secundária" e "geral").
- g) Demais Grupos: pessoal CLT: incluídos no Plano, não incluídos e a serem dispensados, e remanescentes na Tabela Suplementar, por serem estáveis na forma da CLT.
- h) Além do referente aos Grupos acima, ocorriam em 1974 diversas situações de utilização de força de trabalho estranha aos quadros e tabelas das universidades, e que não foram, de modo geral, contempladas com o Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/70. As universidades, no entanto, tiveram que declarar e especificar tais situações nos levantamentos prévios destinados a fixar a lotação necessária ao pleno funcionamento da entidade, e a definir a despesa adicional final com a implantação do Plano. Várias destas situações deveriam inclusive, nesta ocasião, ser extintas. Todas estas situações extra-Plano (pessoal dos cha

mados "Grupo Tarefa", pessoal "avulso" retribuído mediante recibo, estudantes estagiários, locação ordinária de serviços por firmas sem especificação de mão-de-obra, idem com especificação da mão-de-obra, e pessoal contratado para atividades temporárias em Convênios), cujos dados, embora não publicados em D.O.U., constam de Processos oficialmente entrados no DASP, foram considerados nos levantamentos, sob a forma adiante especificada.

III. 1.7.2. A sistemática de utilização dos documentos de base especificados no ANEXO A, para classificação e contagem.

Para classificação e contagem, aplicando-se a "Escala-Modelo" (pág. 82), procedeu-se a utilização da documentação de base especificada no ANEXO A de forma sistemática e idêntica para cada uma das 19 UFAs.

III. 1.7.2.1. Para o momento 1960/62.

III. 1.7.2.1.1. No Anexo II do Decreto de aprovação do Sistema de Classificação de Cargos de cada UFA ou, para certos casos em que este era insuficiente, no Anexo I do Decreto de criação ou aprovação do Quadro ("extraordinário") de Pessoal, considerou-se a coluna "Situação Anterior" (ou seja, da data de vigência da Lei, para trás) computando-se as sub-colunas: "Nº de Cargos e funções" + "Excedentes" + "Provisórios" - "Vagos".

III. 1.7.2.1.2. No caso de pessoal ocupante de cargos do MEC e do MA transferidos para os Quadros das UFAs pelos Decretos de reestruturação dos Quadros (determinada pelas Leis nºs 4.365/65 e 4.881-A/65), a contagem foi feita pelas próprias relações nominais anexas àqueles decretos.

III. 1.7.2.1. Para o pessoal docente, recorreu-se a ambos os processos acima, tendo o cuidado, no caso do levantamento pelas relações nominais dos decretos de reestruturação, de evitar dupla contagem sobretudo no caso dos Professores As

sistentes, Instrutores de Ensino, professores de práticas educativas e de outros graus de ensino, incluídos nos quadros próprios das UFAs em 1960/61 ou amparados pela Lei nº 4.069/62 (UFGO, UFES, UFAL, UFSC), e também constantes, às vezes, já em classes mais elevadas, dos decretos de reestruturação.

III. 1.7.2.1.4. Procedeu-se das mesmas formas acima descritas ao consultarem-se decretos de retificação dos anteriormente computados.

III. 1.7.2.2. Para o momento de 1974.

III. 1.7.2.2.1. Nos decretos de enquadramento (por transposição ou transformação do cargo) de todos os grupos ou de partes deles, tomaram-se:

- a) "Anexo I - Quadro/Tabela Permanente", colunas "Categoria Funcional" e "Nº de Cargos/Empregos transpostos ou transformados";
- b) "Anexo II - Quadro/Tabela Suplementar", colunas "Nº de Cargos/Empregos" e "Denominação";
- c) "Anexo V - Relação dos Funcionários optantes por categorias funcionais diversas", coluna "Denominação do Cargo ou Função".

Por tratar-se de situações posteriores a 1974, não se consideraram as redistribuições de pessoal ocorrentes com a implantação do Plano.

III. 1.7.2.2.2. Nos Decretos e Portarias/DASP (por delegação, Lei nº 6.510, de 19/12/77) de alteração ou correção dos enquadramentos originários e com a mesma vigência retroativa, procedeu-se da mesma forma acima descrita.

III. 1.7.2.2.3. No caso do pessoal em princípio não incluído no Plano, porém constante de Processos entrados no DASP para aprovação da lotação e sua despesa, tomaram-se os formulários seguintes, interpretados na forma da Instrução Normativa DASP nº 25/74: "SR-8: Grupos - Tarefa"; "SR-9: Pessoal avulso retribuído mediante recibo"; "SR-10: pessoal estagiário"; "SR-11: Locação de serviços sem especificação de mão-de-obra"; "SR-12: Pessoal de Convênios".



III. 1.7.2.2.4. Em alguns casos especiais foram feitos ajustamentos e/ou procuradas novas informações que permitissem ajustá-los de forma homogênea aos conjuntos a que pertenciam.

III. 1.7.2.2.4.1. O número de estagiários, em qualquer dos grupos em que se colocaram conforme a Escala-Modelo, entrou sempre com peso de 0,5 considerando que sua atividade é de quatro horas diárias.

III. 1.7.2.2.4.2. No caso da locação ordinária de serviços por firmas, sem especificação de mão-de-obra, o único dado disponível nas fontes, além do contrato, era o montante mensal da despesa com tais serviços de terceiros. Verificou-se, pelos contratos, que praticamente todos se relacionavam com serviços de limpeza ou conservação, vigilância e manutenção (de elevadores, de máquinas de escrever, calcular e outras), sendo os mais constantes e freqüentes os de limpeza e vigilância. Note-se que não se trata de serviços de natureza ocasional: eles são utilizados geralmente para suprir a insuficiência de servidores em tais atividades. Fazia-se necessário um artifício que reduzisse o montante da despesa mensal a "empregados mensais equivalentes", de forma a permitir adicionar-se esta informação às outras sobre número de servidores.

Tomaram-se, então, os Processos de licitação para contratação dos serviços de guarda, conservação e limpeza em duas universidades: uma do norte-nordeste (UFPE), outra do sudeste (UFRJ). Três elementos integram o cálculo do custo homem/mês, com base no qual é apresentado o preço global do serviço: salário, encargos sociais a este vinculados (cuja soma dá o custo da mão-de-obra) e outras taxas: de administração, de uniforme, material de consumo, material permanente (inclusive armamento), substituição de vigilante na folga semanal, lucro (declarado como tal) e outras menos freqüentes e menores.

O salário para o pessoal de limpeza e conservação é geralmente o salário mínimo regional e para o pessoal de vigilância cerca de 30% a mais. Os encargos sociais (INPS, Seguro, FGTS, Aviso Prévio, 13º Salário, Férias, PIS) vão a 57,60% so

bre o salário no caso de serviços de vigilância, e 35% no caso de limpeza e conservação. Não foram considerados horas-extras e serviço extra-contrato eventualmente solicitados pelo contratante.

Fazendo-se o salário mínimo = 1 chegou-se a um índice de 1,92 sobre o valor do salário mínimo regional como representativo do custo mensal unitário do empregado em serviços de limpeza e conservação e de 2,70 sobre o valor do salário mínimo, para os serviços de vigilância. Considerando-se que para cada turma de 10 homens na limpeza se tenha, no momento, em média, 2 na vigilância do prédio - números que, apesar de bastante elásticos representam a experiência da UFPE - chegou-se a que o número estimado de empregados, correspondente aos serviços alocados por firmas às universidades pode ser dado por:

$$DM \times \frac{2}{12} - (SMR \times 2,70) + DM \times \frac{10}{12} - (SMR \times 1,92) \text{ em que:}$$

DM = Despesa mensal da UFA com os serviços, conforme declarada no formulário SR-11 (Instrução Normativa DASP nº 25/74).

SMR = Salário Mínimo Regional em vigor na cidade onde está situada a UFA, no ano de 1974, conforme definido pelo Decreto nº 73.995, de 29/4/74.

Julgou-se a fórmula satisfatória, inclusive capaz de dispensar uma avaliação à parte para os serviços de manutenção. De fato, além de numericamente minoritários estes serviços em relação aos de limpeza e vigilância, ocorre que os empregados nos serviços de manutenção ordinária de elevadores, máquinas de escrever, etc., costumam ser operários semi-qualificados percebendo salários na faixa de vigilantes, cerca de 30% sobre o mínimo. A manutenção de reparos ou recuperação das máquinas que exigem transporte para oficina própria e o trabalho de pessoal especializado é de natureza eventual, não integra o contrato e é cobrada especificamente pela firma. Por outro lado, o fato de não se distinguir, no número de empregados resultante do artifício, os de manutenção, em nada prejudica sua classificação na "Escala-Modelo", pois todos fazem parte do mesmo Grupo.

III. 1.7.2.2.4.3. Ao contrário de 1960/62, quando existiam em proporções ínfimas e desprezíveis, os docentes em regimes especiais de trabalho (24 horas e 40 horas ou Dedicação Exclusiva) representavam em 1974 uma parcela considerável da força de trabalho docente. Tomando como base os levantamentos feitos pelo DAU/MEC sobre pessoal em regimes especiais de trabalho para o estudo das lotações de pessoal docente das universidades, prévio à implantação do Plano de Classificação de Cargos, adotou-se uma ponderação para os números de docentes em regime de 24 horas e de 40 horas ou DE (respectivamente pesos 2 e 3,4) a fim de homogeneizá-los ao caso dos demais docentes contados por seu regime básico legal, que era, à época, de 12 horas semanais.

III. 1.7.2.2.4.4. Também em 1974, ao contrário da situação de 1960/62, havia, na maior parte das UFAs, pessoal docente contratado com base no valor da hora-aula. Esta informação foi tomada do formulário SRM-II exigido e explicado na Instrução Normativa 01/75/DAU/MEC, preenchido por todas as UFAs como parte integrante dos mencionados estudos das lotações de pessoal docente, prévios à implantação do Plano de Classificação de Cargos. Considerando que, ordinariamente e em média, o professor em regime de 12 horas semanais ministra efetivamente apenas 8 horas de "aula-contato", a redução do número mensal de horas pagas a "professores mensais equivalentes" foi feita dividindo-se seu número por 36, ou seja, 8 horas semanais x 4,5 (semanas ao mês).

### III. 2. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A aplicação da metodologia descrita aos dados cujas fontes e tratamento foram acima referidos levou a resultados considerados nas TABELAS 01 a 11. O que se apresenta a seguir representa, de fato, muito menos do que se poderia obter a partir delas. Toda esta informação adicional permanece, no entanto, à disposição de estudos posteriores na área de administração de universidades, e por isso poderia significar uma contribuição. A análise a seguir obedece rigorosamente o roteiro fixado acima (item III.1.6, à pág. 90) a fim de manter-se na linha da hipótese e objetivos específicos da monografia.

### III.2.1. Em 1962

III.2.1.1. A TABELA 01 (adiante) apresenta os dados básicos relativos a quadros de pessoal devidamente computados e classificados segundo a escala-modelo (pág. 82), compondo assim o perfil das estruturas administrativas de cada UFA, e sua média. Integram e completam a tabela as principais medidas de análise dos perfis (item III.1.5. à pág.87).

Para melhor compreensão dos elementos contidos na tabela e sua interpretação, sintetiza-se a seguir o conteúdo funcional de cada um dos 6 grupos, explicados na escala-modelo, o que será útil inclusive para a compreensão de outras tabelas.

1º Grupo: Atribuições de controle (chefia ou assessoramento) de unidades (ou sub-unidades) de apoio administrativo ou logístico;

2º Grupo: Atribuições de execução de atividades de apoio administrativo ou logístico em unidades (ou sub-unidades) do 1º Grupo;

3º Grupo: Atribuições de administração (chefia ou asessoramento) de unidades (ou sub-unidades) envolvidas com atividades-fim ou seu apoio técnico-especializado;

4º Grupo: Atribuições de execução de atividades de apoio administrativo ou logístico em unidades (ou sub-unidades) do 3º Grupo;

5º Grupo: Atribuições de execução de atividades de apoio técnico-especializado a atividades-fim;

6º Grupo: Atribuições de execução direta de ativades-fim.

III.2.1.2. Tal como o mostra a TABELA 02, que é um estudo das correlações (lineares) existentes entre o perfil de cada UFA e cada um dos demais, o conjunto encerrava, em 1962, condições muito díspares. A distribuição dos coeficientes de extroversão/introversão organizacional (" $\alpha$ "), representativos dos perfis, tem um coeficiente de variação ( $\frac{\sigma}{\bar{x}}$ ) de 1,30, ou seja, o desvio padrão dos perfis em torno de sua média é 30% maior do que o valor desta média.

UFAs - 1960/62 PESSOAL CLASSIFICADO SEGUNDO ESCALA-MODELO  
E MEDIDAS DOS PERFIS OBTIDOS

| UFAs          | 1º GRUPO |             |         | 2º GRUPO |         |     | 3º GRUPO    |         |         | 4º GRUPO |     | 5º GRUPO | 6º GRUPO | T O T A L<br>(b,f,h,l,m,n) | Coefic.<br>"extro/<br>introversão<br>organiz." | Relação<br>m + n<br>b+f+h+l | Total<br>de<br>chefias<br>(a+g) | Total de<br>Pessoas<br>(f,l,m,n) | Pessoas<br>por chefias<br>s/r |       |   |     |   |     |   |
|---------------|----------|-------------|---------|----------|---------|-----|-------------|---------|---------|----------|-----|----------|----------|----------------------------|--|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------|---|-----|---|-----|---|
|               | a        | Σ           | b       | sub      | c       | sub | d           | sub     | e       | f        | g   |          |          |                            |  |                             |                                 |                                  |                               | Σ     | h | sub | i | sub | j |
|               | Nº.      | nºs x Pond. | grupo 1 | grupo 2  | grupo 3 | Nº. | nºs x Pond. | grupo 1 | grupo 2 |          |     |          |          |                            |  |                             |                                 |                                  |                               |       |   |     |   |     |   |
| UFAL**        | 27       | 136         |         | 25       | 12      | 2   | 39          | 27      | 92      | 8        | 16  | 24       | 15       | 157                        | 463  | 0,27                        | 0,59                            | 54                               | 235                           | 4,35  |   |     |   |     |   |
| UFBA          | 24       | 110         |         | 152      | 288     | 1   | 441         | 38      | 104     | 111      | 361 | 472      | 315      | 852                        | 2.294  | 1,94                        | 1,04                            | 62                               | 2.080                         | 33,55 |   |     |   |     |   |
| UFCE          | 40       | 244         |         | 153      | 76      | 13  | 242         | 39      | 115     | 136      | 129 | 265      | 246      | 458                        | 1.570  | 0,82                        | 0,81                            | 79                               | 1.211                         | 15,33 |   |     |   |     |   |
| UFES**        | 31       | 186         |         | 63       | 80      | 13  | 156         | 30      | 110     | 74       | 105 | 178      | 10       | 194                        | 835  | 0,06                        | 0,32                            | 61                               | 539                           | 8,84  |   |     |   |     |   |
| UFGO**        | 30       | 182         |         | 72       | 33      | 6   | 111         | 32      | 121     | 45       | 46  | 91       | 28       | 163                        | 696  | -0,16                       | 0,38                            | 62                               | 393                           | 6,34  |   |     |   |     |   |
| UFF*          | 19       | 128         |         | 31       | 13      | 5   | 49          | 42      | 162     | 37       | 43  | 80       | 27       | 482                        | 928  | 2,29                        | 1,21                            | 61                               | 628                           | 10,34 |   |     |   |     |   |
| UFJF*         | 13       | 74          |         | 10       | 13      | 10  | 33          | 21      | 63      | 12       | 33  | 45       | 11       | 148                        | 374  | 1,19                        | 0,74                            | 34                               | 237                           | 9,97  |   |     |   |     |   |
| UFMG          | 55       | 448         |         | 218      | 150     | 14  | 382         | 69      | 329     | 163      | 516 | 679      | 587      | 1.445                      | 3.870  | 1,54                        | 1,10                            | 124                              | 3.093                         | 24,94 |   |     |   |     |   |
| UFPA          | 54       | 276         |         | 71       | 41      | 4   | 116         | 34      | 97      | 44       | 61  | 105      | 19       | 278                        | 891  | 0,01                        | 0,50                            | 88                               | 518                           | 5,89  |   |     |   |     |   |
| UFPB*         | 27       | 158         |         | 39       | 25      | 2   | 66          | 35      | 129     | 36       | 35  | 71       | 33       | 219                        | 676  | 0,54                        | 0,59                            | 62                               | 389                           | 6,37  |   |     |   |     |   |
| UFPE          | 14       | 74          |         | 105      | 322     | 10  | 437         | 42      | 158     | 196      | 376 | 572      | 514      | 777                        | 2.532  | 1,66                        | 1,04                            | 56                               | 2.300                         | 41,17 |   |     |   |     |   |
| UFR           | 61       | 444         |         | 109      | 124     | 25  | 258         | 90      | 362     | 181      | 311 | 492      | 457      | 475                        | 2.488  | 0,07                        | 0,60                            | 151                              | 1.682                         | 11,14 |   |     |   |     |   |
| UFRJ          | 120      | 1.124       |         | 155      | 247     | 17  | 419         | 133     | 637     | 375      | 663 | 1.038    | 812      | 1.494                      | 5.524  | 0,39                        | 0,72                            | 253                              | 3.763                         | 14,97 |   |     |   |     |   |
| UFRN*         | 30       | 178         |         | 26       | 95      | 9   | 130         | 37      | 171     | 26       | 119 | 145      | 134      | 137                        | 895  | -0,27                       | 0,43                            | 67                               | 546                           | 8,25  |   |     |   |     |   |
| UFRPE         | 15       | 76          |         | 43       | 61      | 6   | 110         | 25      | 55      | 35       | 85  | 120      | 285      | 108                        | 754  | 0,25                        | 1,09                            | 38                               | 623                           | 16,39 |   |     |   |     |   |
| UFRRJ(*)      | 2        | 4           |         | 6        | 19      | 2   | 27          | 24      | 58      | 28       | 156 | 184      | 127      | 127                        | 527  | 1,40                        | 0,93                            | 26                               | 465                           | 17,88 |   |     |   |     |   |
| UFRS          | 9        | 40          |         | 183      | 315     | 77  | 575         | 55      | 141     | 475      | 819 | 1.294    | 427      | 1.446                      | 3.923  | 2,15                        | 0,91                            | 64                               | 3.742                         | 58,47 |   |     |   |     |   |
| UFSC**        | 15       | 90          |         | 15       | 19      | 7   | 41          | 26      | 69      | 31       | 29  | 60       | 15       | 156                        | 431  | 0,92                        | 0,66                            | 41                               | 272                           | 6,63  |   |     |   |     |   |
| UFSP*         | 46       | 325         |         | 79       | 22      | 17  | 118         | 77      | 262     | 52       | 88  | 140      | 173      | 187                        | 1.205  | -0,68                       | 0,42                            | 123                              | 618                           | 5,02  |   |     |   |     |   |
| MÉDIA<br>UFAs | 33       | 226         |         | 82       | 103     | 13  | 197         | 46      | 170     | 109      | 210 | 319      | 223      | 490                        | 1.625  | 0,70                        | 0,78                            | 79                               | 1.228                         | 15,88 |   |     |   |     |   |

**FONTES:** Ver ANEXO 01

OBS: 1) A descrição dos cargos compreendidos em cada Grupo e subgrupo encontra-se em quadro à pág.82; as ponderações aplicadas aos cargos de chefia (cols. "b" e "h"), à pág.84

2) Ao contrário das demais UFAs, cujo pessoal sofreu enquadramento em 1960, Lei Nº 3780/60, aquelas assinaladas com um asterístico(\*) o tiveram em 1961, as assinaladas com dois (\*\*\*) em 1962, geralmente por terem sido criadas ou federalizadas após a data da Lei. Excepcionalmente, a UFRRJ só enquadrou seu pessoal em 1963.

3) Os processos utilizados no levantamento das informações primárias, e outras explicações, na METODOLOGIA, item III.1.7.2 pág. - 101

T A B E L A 02

## MATRIZ DE CORRELAÇÕES LINEARES ENTRE OS PERFIS DAS UFAs - 1960/62

|       | UFAL | UFBA | UFCE | UFES | UFGO | UFF  | UFJF | UFMG | UFPA | UFPB | UFPE | UFPR | UFRJ | UFRN | UFRPE | UFRRJ | UFRS | UFSC | UFSM |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|
| UFAL  | 1,00 | ,17  | ,42  | ,57  | ,89  | ,80  | ,89  | ,48  | ,90  | ,98  | -,13 | ,19  | ,61  | ,48  | -,58  | -,36  | ,01  | ,90  | ,64  |
| UFBA  |      | 1,00 | ,90  | ,35  | ,08  | ,66  | ,56  | ,88  | ,30  | ,33  | ,93  | ,24  | ,53  | -,71 | ,11   | ,54   | ,91  | ,54  | -,60 |
| UFCE  |      |      | 1,00 | ,41  | ,29  | ,73  | ,68  | ,93  | ,57  | ,52  | ,78  | ,44  | ,77  | -,49 | ,12   | ,38   | ,79  | ,68  | -,28 |
| UFES  |      |      |      | 1,00 | ,82  | ,48  | ,64  | ,33  | ,79  | ,63  | ,06  | ,04  | ,45  | ,21  | -,78  | -,13  | ,40  | ,70  | ,11  |
| UFGO  |      |      |      |      | 1,00 | ,59  | ,76  | ,25  | ,93  | ,86  | -,27 | -,02 | ,45  | ,53  | -,82  | -,50  | -,01 | ,80  | ,57  |
| UFF   |      |      |      |      |      | 1,00 | ,97  | ,86  | ,70  | ,89  | ,45  | ,32  | ,73  | -,02 | -,34  | ,16   | ,53  | ,94  | ,14  |
| UFJF  |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,78  | ,84  | ,96  | ,29  | ,31  | ,75  | ,15  | -,50  | ,03   | ,45  | 1,00 | ,28  |
| UFMG  |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,50  | ,61  | ,79  | ,55  | ,82  | -,39 | ,08   | ,52   | ,80  | ,76  | -,21 |
| UFPA  |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,89  | -,03 | ,22  | ,68  | ,35  | -,58  | -,31  | ,18  | ,87  | ,48  |
| UFPB  |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,04  | ,25  | ,68  | ,38  | -,60  | -,18  | ,21  | ,97  | ,51  |
| UFPE  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,33  | ,42  | -,84 | ,40   | ,75   | ,91  | ,26  | -,75 |
| UFPR  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,83  | ,11  | ,27   | ,65   | ,42  | ,34  | ,19  |
| UFRJ  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,08  | -,07  | ,42   | ,57  | ,78  | ,23  |
| UFRN  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | -,58  | -,48  | -,60 | ,19  | ,92  |
| UFRPE |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00  | ,43   | ,06  | -,54 | -,41 |
| UFRRJ |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       | 1,00  | ,76  | ,02  | -,54 |
| UFRS  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       | 1,00 | ,45  | -,63 |
| UFSC  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |      | 1,00 | ,30  |
| UFSM  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |      |      | 1,00 |

OBS: 1. Correlação dada por 
$$\frac{n\sum xy - \sum x \sum y}{\sqrt{[\sum x^2 - (\sum x)^2][\sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$

2. Os dados utilizados são os das colunas b, f, h, l, m, n da TABELA 01

Mesmo assim, é possível dizer do conjunto das UFAs em 1962 que tem uma marcada característica de introversão organizacional, hipótese inicial deste estudo: o coeficiente " $\alpha$ " está, em média, abaixo de 1 (0,70). Igualmente, a relação  $\frac{\text{atividades-fim}}{\text{atividades-meio}}$  ( $\frac{af}{am}$ ) permanece abaixo de 1, representando uma estrutura de pessoal extremamente pesada, algo como repartições públicas emergentes da época do populismo, com enormes contingentes de servidores subalternos, tornando-se a própria sobrevivência e a manutenção de seu pessoal uma das finalidades reais da instituição.

A relação pessoas por chefia é, nos órgãos de controle e apoio administrativo ou logístico, de 6 para 1 (média da coluna  $f \div$  média da coluna  $a$ , na TABELA 01). Isto levaria a considerar-se a imagem de uma pequena seção de repartição pública burocrática, com seis funcionários e um chefe, como representativa do conjunto de órgãos de infra-estrutura logística da universidade e de seu campus... Tal relação nos órgãos de controle e apoio administrativo ou logístico é apenas a metade daquela que ocorre nos órgãos onde estas atividades servem mais proxima-mente às atividades-fim a qual é de 12 para 1 (média das colunas  $m$  e  $l \div$  média da coluna  $g$ , na TABELA 01). Note-se que não se considera nesta relação o pessoal docente.

III.2.1.3. Na relativa disparidade de perfis acima referida, reflexo, sem dúvida, de características originais de idade e atividade bem diversificadas, é possível divisar claramente alguns grupos.

As universidades mais antigas, com exceção da UFPR, UFRJ e UFRPE, formam um grupo específico: UFBA, UFPE, UFRS, UFMG, UFF e UFRRJ). Em todas elas o coeficiente " $\alpha$ ", apesar de ser satisfatório, é pelo menos o dobro da média que é de 0,70.

As mais novas, com exceção da UFSC, formam outro grupo: UFAL, UFGO, UFES, UFPA, UFPB, UFRN e UFSM. Nestas, " $\alpha$ " está sempre abaixo da média (0,70), mostrando que o início da vida destas universidades, como federais, foi marcado por uma profunda contradição: a instituições novas, pequenas e em formação foi imposta uma estrutura rígida, padronizada e desproporcional a

seu tamanho (vejam-se itens I.3.7, págs. 44/45 e III.1.7.1.1. à pág. 95). Também a relação  $\frac{af}{am}$  é, em todo este grupo, bem abaixo da média (0,78), e, portanto, extremamente insuficiente (o desejável seria igual ou superior a 1,5, cf. item III.1.5.2 à pág. 89).

Entre o grupo de universidades com situação intermediária, a UFSC, UFJF e UFCE situam-se, quanto a " $\alpha$ " e a  $\frac{af}{am}$ , em torno das médias do conjunto (respectivamente 0,70 e 0,78); mas a UFRJ, UFPR e UFRPE, apesar de já mais antigas, têm aquelas medidas abaixo destas médias.

### III.2.2. Em 1974

III.2.2.1. Os dados básicos referentes a 1974 estão na TABELA 03, juntamente com as medidas de análise dos perfis. A TABELA 04, com uma matriz de correlações semelhante à da TABELA 02 (1960/62), mostra que, excetuado o caso da UFGO, já se encontra uma acentuada convergência entre todos os perfis, que agora apresentam uns em relação aos outros uma correlação média de 0,77, a qual sem aquela universidade se elevaria a 0,94. O coeficiente de variação ( $\frac{\sigma}{\bar{x}}$ ) de " $\alpha$ " é de 0,34 mostrando uma distribuição bem mais compacta e perfis qualitativamente mais homogêneos que em 1960/62.

III.2.2.2. A média do coeficiente " $\alpha$ ", 2,68, já se encontra na faixa de extroversão aceitável (ver critérios definidos no item III.1.5.1. à pág. 88), representando uma significativa mudança de comportamento dos perfis em relação a 1960/62. Em termos gerais e nos limites da metodologia, o fator mais fortemente responsável pela diferença encontra-se no 6º Grupo: a ampliação substancial dos regimes especiais de trabalho que, a dados de 1974, multiplicou por 2,5 a força de trabalho representada pelo número real de cargos preenchidos, também este acrescido de idêntico valor em relação ao dado correspondente em 1960/62. No entanto, a constatação de que só o 6º Grupo (onde os regimes especiais provocaram esta mudança substancial) representa quase a metade da coluna "TOTAL" (somatório do perfil) da TABELA 03 (1974) quando não chegava à terça parte da mesma colu



## TABELA 03

UFAs - 1974 PESSOAL CLASSIFICADO SEGUNDO ESCALA-MODELO  
E MEDIDA DOS PERFIS OBTIDOS

| UFAs          | 1º GRUPO |             |         | 2º GRUPO |         |       | f   | 3º GRUPO    |         |         | l     | 5º m  | 6º GRUPO |       |             | TOTAL<br>(b,f,h,l,m,o) | P    | Coefic.<br>"extro/<br>introversão<br>organizac." | Q     | R     | Total<br>de<br>chefias<br>(a+g) | Total de<br>Pessoas<br>(f,l,m,n) | Pessoas<br>por chefia<br>(t/a) |     |   |     |   |   |   |   |
|---------------|----------|-------------|---------|----------|---------|-------|-----|-------------|---------|---------|-------|-------|----------|-------|-------------|------------------------|------|--|-------|-------|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-----|---|-----|---|---|---|---|
|               | a        | Σ           | b       | sub      | c       | sub   |     | d           | sub     | e       |       |       | g        | Σ     | h           |                        |      |  |       |       |                                 |                                  |                                | sub | i | sub | j | n | Σ | o |
|               | Nº.      | nºs x Pond. | grupo 1 | grupo 2  | grupo 3 | Nº.   |     | nºs x Pond. | grupo 1 | grupo 2 |       |       | GRUPO    | Nº.   | nºs x Pond. |                        |      |  |       |       |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFAL          | 47       | 270         | 75      | 241      | 34      | 350   | 54  | 216         | 83      | 253     | 336   | 165   | 520      | 1.008 | 2.345       | 1,89                   | 1,00 | 101  | 1.371 | 13,57 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFBA          | 76       | 386         | 458     | 826      | 135     | 1.419 | 106 | 380         | 420     | 740     | 1.160 | 1.291 | 1728     | 4.009 | 8.645       | 2,52                   | 1,58 | 182  | 5.949 | 32,68 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFCE          | 90       | 466         | 220     | 421      | 92      | 733   | 126 | 504         | 394     | 688     | 1.082 | 497   | 1102     | 3.117 | 6.399       | 2,49                   | 1,30 | 216  | 3.414 | 15,81 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFES          | 48       | 262         | 68      | 150      | 47      | 265   | 94  | 325         | 133     | 330     | 463   | 95    | 598      | 1.515 | 3.523       | 2,57                   | 1,22 | 142  | 1.421 | 10,01 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFGO          | 59       | 329         | 178     | 329      | 71      | 578   | 91  | 425         | 91      | 321     | 412   | 492   | 852      | 2.360 | 4.596       | 4,92                   | 1,63 | 150  | 2.334 | 15,56 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFF           | 130      | 853         | 368     | 356      | 350     | 1.074 | 325 | 1.943       | 302     | 721     | 1.023 | 890   | 1.616    | 3.218 | 8.801       | 1,61                   | 0,80 | 445  | 4.403 | 9,89  |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFJF          | 48       | 252         | 59      | 154      | 56      | 269   | 68  | 241         | 79      | 180     | 259   | 45    | 695      | 1.218 | 2.284       | 2,54                   | 1,24 | 116  | 1.268 | 10,93 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFMG          | 143      | 695         | 257     | 706      | 92      | 1.055 | 239 | 987         | 472     | 1.205   | 1.677 | 885   | 2.263    | 6.241 | 11.520      | 2,89                   | 1,62 | 382  | 5.880 | 14,61 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFPA          | 27       | 162         | 128     | 214      | 35      | 377   | 43  | 134         | 150     | 358     | 508   | 161   | 1.220    | 3.619 | 4.961       | 4,18                   | 3,20 | 70   | 2.266 | 32,37 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFPB          | 61       | 344         | 192     | 225      | 47      | 464   | 105 | 443         | 310     | 627     | 937   | 328   | 919      | 2.840 | 5.356       | 2,79                   | 1,45 | 166  | 2.648 | 15,95 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFPE          | 92       | 545         | 252     | 311      | 94      | 657   | 190 | 933         | 994     | 551     | 1.545 | 986   | 1.632    | 3.979 | 8.645       | 2,38                   | 1,35 | 282  | 4.820 | 17,09 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFPR          | 115      | 622         | 155     | 344      | 74      | 573   | 190 | 860         | 315     | 673     | 988   | 746   | 1.437    | 3.286 | 7.085       | 2,26                   | 1,32 | 305  | 3.744 | 12,28 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFRJ          | 245      | 1.653       | 1.042   | 2.347    | 199     | 3.588 | 206 | 1.210       | 319     | 740     | 1.059 | 1.499 | 3.012    | 6.773 | 15.782      | 1,95                   | 1,10 | 451  | 9.158 | 20,31 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFRN          | 38       | 218         | 158     | 157      | 60      | 375   | 93  | 393         | 287     | 627     | 914   | 496   | 823      | 2.266 | 4.662       | 2,63                   | 1,45 | 131  | 2.608 | 19,91 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFRPE         | 62       | 368         | 87      | 186      | 26      | 299   | 67  | 255         | 42      | 159     | 201   | 346   | 332      | 858   | 2.327       | 1,27                   | 1,07 | 129  | 1.178 | 9,13  |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFRRJ         | 44       | 248         | 89      | 271      | 19      | 379   | 57  | 195         | 98      | 379     | 477   | 231   | 322      | 992   | 2.522       | 1,77                   | 0,94 | 101  | 1.409 | 13,95 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFRS          | 48       | 263         | 230     | 169      | 153     | 552   | 136 | 484         | 631     | 636     | 1.267 | 526   | 2.189    | 4.887 | 7.979       | 3,48                   | 2,10 | 184  | 4.534 | 24,64 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFSC          | 18       | 80          | 88      | 98       | 33      | 219   | 56  | 140         | 76      | 294     | 370   | 272   | 940      | 2.316 | 3.397       | 3,95                   | 3,20 | 74   | 1.801 | 24,34 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| UFSP          | 55       | 299         | 105     | 107      | 62      | 274   | 130 | 553         | 270     | 611     | 881   | 515   | 1.075    | 3.014 | 5.536       | 2,94                   | 1,76 | 185  | 2.745 | 14,84 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |
| MÉDIA<br>UFAs | 78       | 438         | 222     | 401      | 88      | 710   | 125 | 558         | 290     | 531     | 819   | 540   | 1.225    | 3.027 | 6.124       | 2,68                   | 1,41 | 201  | 3.313 | 17,26 |                                 |                                  |                                |     |   |     |   |   |   |   |

FONTE: Ver ANEXO 01

- OBS: 1) A descrição dos cargos compreendidos em cada Grupo e subgrupo encontra-se em quadro à pág. 82; as ponderações aplicadas aos cargos de chefia (cols. "b" e "h"), à pág. 84
- 2) Para 1974, consideraram-se os regimes de trabalho do pessoal docente (6º Grupo) diferentes do básico (12 horas, à época) aplicando-se pesos (2 para o regime de 24 hs e 3,4 para o de 40 hs), ao contrário da situação em 1960/62 quando eram insignificantes os regimes de "atividade acrescida".
- 3) Os processos utilizados no levantamento das informações primárias, e outras explicações na METODOLOGIA, item III.1.7.2 pág. - 101

T A B E L A 04

MATRIZ DE CORRELAÇÕES LINEARES ENTRE OS PERFIS DAS UFAs - 1974

|       | UFAL | UFBA | UFCE | UFES | UFGO | UFF  | UFJF | UFMG | UFPA | UFPB | UFPE | UFR  | UFRJ | UFRN | UFRPE | UFRRJ | UFRS | UFSC | UFSM |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|
| UFAL  | 1,00 | ,94  | ,99  | ,98  | -,68 | ,86  | ,99  | ,98  | ,99  | ,98  | ,94  | ,96  | ,93  | ,95  | ,92   | ,98   | ,98  | ,97  | ,95  |
| UFBA  |      | 1,00 | ,96  | ,90  | -,49 | ,76  | ,90  | ,95  | ,96  | ,94  | ,93  | ,93  | ,92  | ,94  | ,90   | ,95   | ,95  | ,96  | ,93  |
| UFCE  |      |      | 1,00 | ,99  | -,68 | ,86  | ,97  | 1,00 | ,99  | 1,00 | ,98  | ,98  | ,89  | ,99  | ,90   | ,99   | 1,00 | ,99  | ,98  |
| UFES  |      |      |      | 1,00 | -,75 | ,91  | ,99  | ,99  | ,98  | ,99  | ,97  | ,98  | ,86  | ,97  | ,89   | ,96   | ,99  | ,97  | ,98  |
| UFGO  |      |      |      |      | 1,00 | -,66 | -,73 | -,70 | -,69 | -,71 | -,70 | -,74 | -,45 | -,67 | -,71  | -,62  | -,70 | -,68 | -,73 |
| UFF   |      |      |      |      |      | 1,00 | ,91  | ,88  | ,88  | ,87  | ,86  | ,90  | ,78  | ,84  | ,81   | ,79   | ,87  | ,87  | ,89  |
| UFJF  |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,98  | ,98  | ,97  | ,94  | ,97  | ,91  | ,93  | ,93   | ,95   | ,97  | ,97  | ,96  |
| UFMG  |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | 1,00 | 1,00 | ,99  | ,99  | ,89  | ,99  | ,92   | ,97   | 1,00 | 1,00 | ,99  |
| UFPA  |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,99  | ,97  | ,99  | ,92  | ,97  | ,94   | ,97   | ,99  | 1,00 | ,98  |
| UFPB  |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,99  | ,99  | ,86  | ,99  | ,89   | ,98   | 1,00 | ,99  | ,99  |
| UFPE  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,99  | ,81  | 1,00 | ,88   | ,95   | ,99  | ,98  | 1,00 |
| UFR   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,86  | ,98  | ,93   | ,94   | ,99  | ,99  | 1,00 |
| UFRJ  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,82  | ,91   | ,88   | ,87  | ,90  | ,83  |
| UFRN  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00 | ,86   | ,97   | ,99  | ,98  | ,99  |
| UFRPE |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,00  | ,85   | ,91  | ,94  | ,90  |
| UFRRJ |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       | 1,00  | ,97  | ,96  | ,95  |
| UFRS  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       | 1,00 | ,99  | ,99  |
| UFSC  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |      | 1,00 | ,99  |
| UFSM  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |      |      | 1,00 |

OBS: 1. Correlação linear dada por 
$$\frac{n\sum xy - \sum x \sum y}{\sqrt{[n\sum x^2 - (\sum x)^2][n\sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$

2. Os dados utilizados são os das colunas b, f, h, l, m, o da TABELA 03.

na "TOTAL" na TABELA 01 (1960/62), faz olhar-se a mudança do conjunto do perfil de forma mais exigente, já que nela interfere com peso acentuado um único fenômeno. Sobre a real significação da ampliação verificada no 6º Grupo de 60/62-74, é, além disso, oportuno lembrar que, com os regimes especiais de trabalho, só se tem, em média, um acréscimo de 1/3 de horas/aula semanais (o resto é dedicado à pesquisa, a funções de administração do ensino e ao aperfeiçoamento do docente). Isto significa que, para efeito de ensino, ter-se-ia de 60/62 para 74 um crescimento de 225%  $\left[ (1.225 \times 1,3 - 490) \times 100 \div 490 \right]$ , inferior, portanto, ao crescimento das universidades, calculado com base na ampliação dos cursos (260%), mais adiante estudado (pág. 117).

Diante de uma maior exigência de extroversão organizacional para o conjunto do perfil das UFAs em 1974, pesa também a análise da relação  $\frac{af}{am}$ . Ela cresceu, porém, relativamente pouco (80,77%). O valor médio, 1,41, não chega a atingir o limiar do desejável (1,5), segundo critério justificado no item III. 1.5.2 (pág. 89). Têm-se ainda organizações com relativa preponderância das estruturas de atividade-meio, sendo irrecusável portanto reconhecer que, ainda para 1974, se verifica verdadeira a hipótese deste estudo.

A TABELA 05 (ilustrada pelo GRÁFICO 01) confrontando em uma visão de conjunto os perfis médios de 1960/62 e 1974, permite reencontrar a análise acima e completá-la. Diante de um crescimento do 6º Grupo no valor de, aproximadamente, 518%, pelo menos o dobro de qualquer dos outros, tem-se, fazendo uso dos dados das TABELAS 01 e 02, uma relação  $\frac{\text{pessoas do 6º Grupo}}{\text{chefias do 3º Grupo}}$  igual ou levemente inferior à de 1962, 9,80 em 1974 e 10,65 em 1962. Isto reforça as análises precedentes sobre uma certa relatividade de no crescimento do 6º Grupo e seu reflexo no coeficiente " $\alpha$ ", onde pesa matematicamente o intervalo 6º Grupo - 1º Grupo (aliás, o que menos cresceu). O crescimento acanhado do 5º Grupo, importante para a qualidade do ensino e ponderável na relação  $\frac{af}{am}$ , se coloca na mesma linha de argumentação: 142%, quando a média dos grupos atingiu 233%.

## T A B E L A 05

EVOLUÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL DAS UFAs  
EM MÉDIAS DE 1960/62 A 1974

| E S P E C I F I C A Ç Ã O  |  | 1960/62 | 1974  | Variação<br>%* |
|--|--|---------|-------|----------------|
| <u>PERFIL MÉDIO</u>  |  |         |       |                |
| 1º Grupo: Atribuições de controle (chefia ou assessoramento) de unidade de apoio administrativo ou logístico.                                  |  | 226     | 438   | 93,81          |
| 2º Grupo: Atribuições de execução de atividades de apoio administrativo e logístico em unidades do 1º GRUPO.                                   |  | 197     | 710   | 260,41         |
| 3º Grupo: Atribuições de administração (chefia ou assessoramento) de unidades envolvidas com atividade-fim ou seu apoio técnico-especializado. |  | 170     | 558   | 228,24         |
| 4º Grupo: Atribuições de execução de atividades de apoio administrativo ou logístico em unidades do 3º GRUPO.                                  |  | 319     | 819   | 156,74         |
| 5º Grupo: Atribuições de execução de atividades de apoio técnico-especializado a atividades-fim.   |  | 223     | 540   | 142,15         |
| 6º Grupo: Atribuições de execução direta de atividades-fim.  |  | 490     | 3.027 | 517,76         |
| Coeficiente de extroversão/introversão organizacional  |  | 0,70    | 2,68  | 282,86         |
| Relação  | $\frac{\text{atividades-fim (5º e 6º Grupos)}}{\text{atividades-meio (1º a 4º Grupos)}}$ | 0,78    | 1,41  | 80,77          |
| Chefias  |  | 79      | 201   | 154,43         |
| Pessoas  |  | 1.228   | 3.313 | 169,79         |
| Pessoas por chefia   |  | 15,88   | 17,26 | 8,69           |

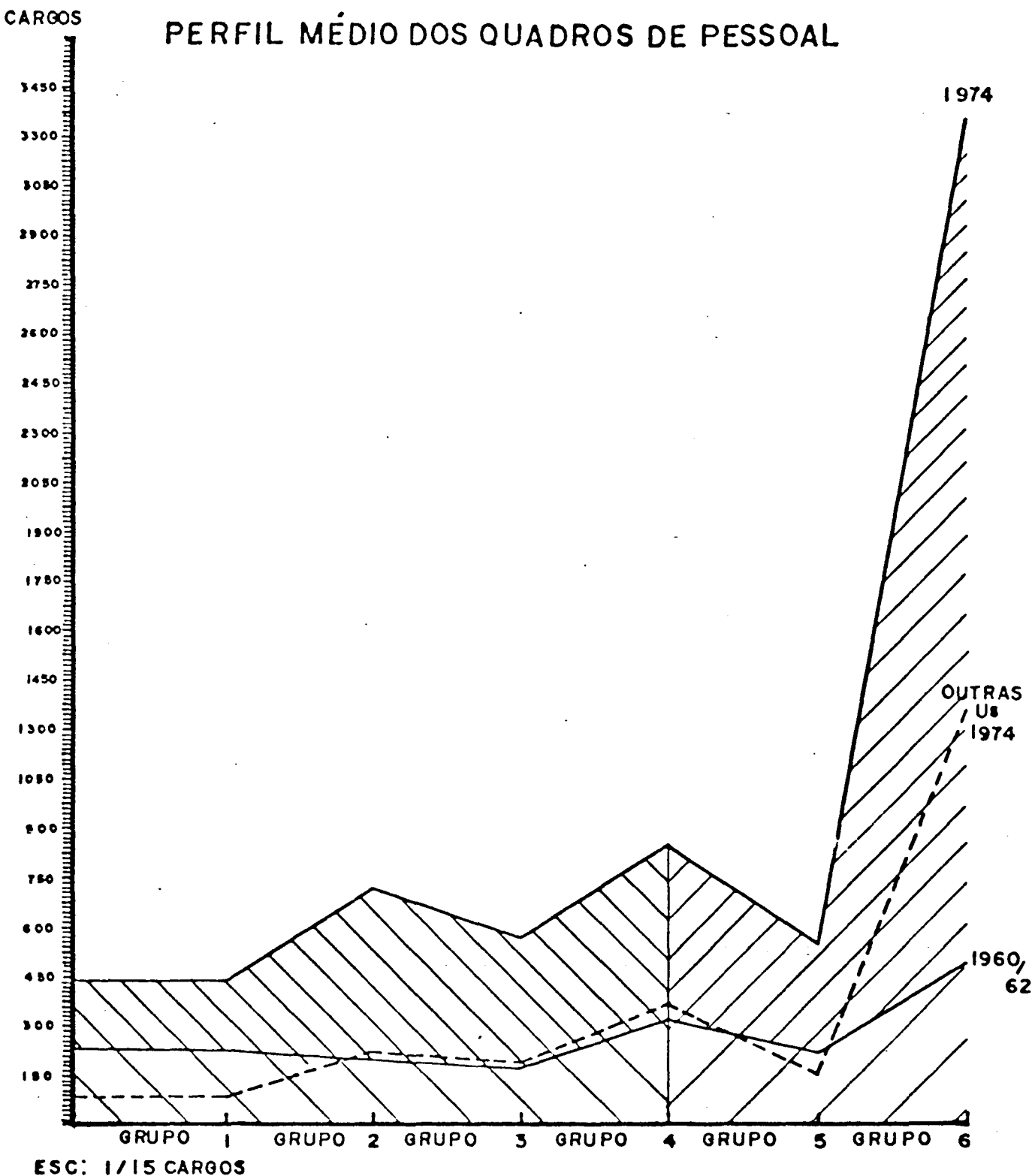
OBS: 1. Dados básicos das TABELAS 01 e 03

\* 2. Para comparações: índice de crescimento médio das UFAs, segundo Nº de Cursos e de alunos no mesmo período (60/62 a 74) = 260,15%

GRÁFICO Nº 01

## UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÁRQUICAS

## PERFIL MÉDIO DOS QUADROS DE PESSOAL



OBS.: 1. Dados referentes a 1960/62 na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

A relação pessoas por chefia, com o significado que ressalta o final do item III.2.1.2 para a situação 1960/62 encontrou, no conjunto, uma leve melhora e cresceu 8,69%. Mas uma parte dela, a relação  $\frac{\text{pessoas do 2º Grupo}}{\text{chefias do 1º Grupo}}$  teve uma elevação Substancial de 56,45%.

III.2.2.3. A análise a nível de grupos poderia trazer também elementos para identificar-se a origem da elevação substancial de " $\alpha$ " no período 60/62 a 74.

Universidades menores e mais novas (não necessariamente as que mais cresceram) foram as que apresentaram maior variação positiva de " $\alpha$ ": UFSM, UFGO, UFRN, UFES, UFPA e UFSC. Apesar de antigas, acrescentar-se-iam ao Grupo: UFPE e UFRS. O que significaria isto, exatamente? Na maior parte destes casos houve, caracteristicamente, uma inversão de posições em relação a 1960/62. Teria este grupo de UFAs conseguido, ao contrário de outras (por ex. a UFAL), recuperar-se da camisa de força imposta no fim dos anos 50 e início dos 60, quando ocorreu a federalização de suas escolas? Teriam estas universidades conseguido crescer aliando políticas internas voltadas corajosamente para privilegiar a problemática-fim da universidade, a outras de absorção de excesso de pessoal meio e tendências burocratizantes herdadas da fase anterior? Os elementos empíricos reunidos neste estudo não permitem uma resposta. A interrogação é posta sobretudo como ponto de partida para desenvolvimentos posteriores.

### III.2.3. Estudo de correlação do coeficiente " $\alpha$ " com outras variáveis

A TABELA 06 apresenta os dados sobre as variáveis aqui denominadas "referenciais para caracterização da organização universitária", e, sobre cada uma delas, o item III.1.6.3. à pág. 92 já teceu considerações. O estudo de correlações ordinais entre posições relativas das UFAs (dispostas em ordem crescente) segundo três medidas representativas do perfil (" $\alpha$ ",  $\frac{af}{am}$ ,  $\frac{\sigma}{\bar{x}}$ ) e cada uma das variáveis referenciais da organização está sintetizado na TABELA 08, a qual se baseia nos dados da TABELA 07.

U F A s - VARIÁVEIS REFERENCIAIS PARA CARACTERIZAÇÃO  
DA ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA

(Dados financeiros em Cr\$ 1.000,00)

| UFAs          | IDADE (em anos, até 1974)        |         |            | DESPESA<br>ORÇAMENTÁRIA<br>1974 | ESFORÇO<br>ACADÊMICO<br>ALUNO/HORA<br>1974 | PARTICIP. DA PESQ. E<br>PÓS-GRAD. NO ORÇ./75 |      | CRESCIMENTO 1962-74 |                               |               |        |
|---------------|----------------------------------|---------|------------|---------------------------------|--|--|------|---------------------|-------------------------------|---------------|--------|
|               | $\bar{x}$ UNIDADES<br>FUNDADORAS | CRIAÇÃO | FEDERALIZ. |                                 |  |  |      | CURSOS<br>1962      | CURSOS 1974<br>GRAD.+ P.GRAD. | TAXA<br>OCUP. | (%)    |
| UFAL          | 24                               | 15      | 14         | 36.295,4                        | 51.310                                     | ( 2.259,9)                                   | 2,9  | 9                   | 14                            | 2,86          | 158,89 |
| UFBA          | 86                               | 29      | 24         | 165.111,4                       | 230.010                                    | (17.000,0)                                   | 5,8  | 38                  | 43+11                         | 2,90          | 122,11 |
| UFCE          | 40                               | 21      | 20         | 128.323,9                       | 124.400                                    | (20.503,7)                                   | 10,8 | 25                  | 27+ 5                         | 2,12          | 59,36  |
| UFES          | 27                               | 15      | 14         | 70.130,0                        | 59.520                                     | -  | -    | 12                  | 27                            | 1,72          | 215,00 |
| UFGO          | 26                               | 16      | 14         | 100.857,4                       | 89.396                                     | -  | -    | 17                  | 23+ 1                         | 5,30          | 218,24 |
| UFF           | 33                               | 25      | 14         | 127.640,3                       | 280.906                                    | ( 6.015,8)                                   | 2,7  | 19                  | 40+16                         | 1,43          | 278,47 |
| UFJF          | 48                               | 20      | 14         | 56.409,9                        | 108.310                                    | ( 1.234,0)                                   | 2,0  | 11                  | 19+ 1                         | 2,52          | 160,36 |
| UFMG          | 82                               | 48      | 25         | 235.314,0                       | 356.172                                    | (14.902,2)                                   | 3,5  | 35                  | 39+26                         | 1,28          | 237,71 |
| UFPA          | 32                               | 18      | 18         | 110.824,0                       | 177.316                                    | ( 2.894,9)                                   | 1,9  | 12                  | 32+ 1                         | 2,96          | 518,25 |
| UFPB          | 33                               | 20      | 14         | 108.159,2                       | 195.540                                    | ( 8.274,5)                                   | 4,6  | 17                  | 27+ 3                         | 4,19          | 320,41 |
| UFPE          | 73                               | 29      | 24         | 176.238,7                       | 201.876                                    | (25.727,2)                                   | 8,6  | 44                  | 48+20                         | 3,03          | 165,27 |
| UFPR          | 63                               | 63      | 24         | 116.866,9                       | 221.475                                    | ( 9.174,6)                                   | 3,4  | 25                  | 30+ 6                         | 1,74          | 76,25  |
| UFRJ          | 118                              | 55      | 44         | 285.557,3                       | 387.288                                    | (55.447,8)                                   | 11,0 | 51                  | 63+72                         | 1,17          | 192,71 |
| UFRN          | 21                               | 17      | 14         | 96.419,7                        | 82.940                                     | ( 515,2)                                     | 0,4  | 10                  | 23                            | 3,62          | 470,60 |
| UFRPE         | 28                               | 28      | 20         | 33.342,5                        | 56.538                                     | ( 610,5)                                     | 0,9  | 2                   | 5                             | 4,48          | 726,00 |
| UFRRJ         | 65                               | 32      | 31         | 46.720,7                        | 50.400                                     | ( 1.311,4)                                   | 1,8  | 2                   | 6+ 2                          | -0,06         | 282,00 |
| UFRRS         | 64                               | 41      | 24         | 152.799,2                       | 288.219                                    | (32.155,8)                                   | 9,7  | 40                  | 44+23                         | 1,71          | 116,10 |
| UFSC          | 23                               | 15      | 14         | 78.136,5                        | 93.040                                     | ( 971,0)                                     | 0,8  | 14                  | 22+ 7                         | 3,63          | 388,93 |
| UFSP          | 18                               | 15      | 14         | 109.618,1                       | 179.988                                    | ( 5.285,8)                                   | 3,3  | 15                  | 29+ 8                         | 2,29          | 335,87 |
| MÉDIA<br>UFAs | 47a 6m                           | 27a 6m  | 20a        | 117.619,2                       | 170.244                                    |  | 4,4  | 21                  | 30+11                         | 2,57          | 260,15 |

FONTES: Idade(em anos)

: BRASIL, MEC/SG: "Órgãos do MEC e Universidades: histórico, administrativo-ementário". Rio, Serv. de Doc.do MEC, 1970; Souza Campos, E.: "Instituições Culturais e de Educação Superior no Brasil: I.Nacional, Rio, 1941. Dados no Anexo 02.

Despesa Total

: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA: "Balanço Geral da União, 1974", Dados complementares na IGF/MEC.

Aluno/Hora

: MEC/DAU/CODEOR: "Evolução das IES Federais 1972-1977", s/ed.

Orçamento de Pesquisa  
e Pós-Grad.e Total

: MEC/DAU/CODEOR, Portaria SOF/SEPLAN Nº 47 de 29/12/75. Este é o primeiro Exercício Orçamentário em que se explicitou, como sub-programas do Orçamento, a Pesquisa e a Pós-Graduação. O valor destas sub-programas está entre parênteses. A participação deles nos respectivos Orçamentos Totais é indicada em termos percentuais.

CRESCIMENTO

: SEEC/MEC Sinopses Estatísticas do Ensino Superior, 1962 e 1974. A "taxa de ocupação" dos cursos é o incremento da relação alunos/cursos, de 1962 a 1974. O crescimento é dado pela diferença do nº de cursos de 1962 a 1974 x "taxa de ocupação".

TABELA 07

POSIÇÕES RELATIVAS DAS UFAs-1974 SEGUNDO MEDIDAS REPRESENTATIVAS DE SEUS PERFIS E SEGUNDO CADA UMA DAS VARIÁVEIS REFERENCIAIS APRESENTADAS NA TABELA 06.

Convenção

A = coeficiente extroversão-  
-organizacional

B = Relação atividades-fim/  
atividades-meio

C = Coeficiente de variação

D = Idade média das unidades  
fundadoras

E = Idade das universidades

F = Idade de federalização

G = Despesa orçamentária

H = Esforço Acadêmico (aluno/hora)

I = Participação da pesquisa e  
pós-graduação no orçamento

J = Índice de crescimento 1962-  
1974.

| UFAs  | A  | B  | C  | D  | E  | F | G  | H  | I  | J  |
|-------|----|----|----|----|----|---|----|----|----|----|
| UFAL  | 16 | 15 | 15 | 15 | 14 | 7 | 18 | 18 | 10 | 15 |
| UFBA  | 11 | 8  | 11 | 2  | 6  | 4 | 4  | 5  | 5  | 16 |
| UFCE  | 12 | 10 | 10 | 9  | 9  | 5 | 6  | 11 | 2  | 19 |
| UFES  | 9  | 12 | 8  | 13 | 14 | 7 | 15 | 16 | 18 | 10 |
| UFF   | 18 | 17 | 17 | 10 | 8  | 7 | 7  | 4  | 11 | 8  |
| UFGO  | 1  | 4  | 19 | 14 | 13 | 7 | 12 | 14 | 18 | 10 |
| UFJF  | 10 | 11 | 7  | 8  | 10 | 7 | 16 | 12 | 12 | 14 |
| UFMG  | 6  | 5  | 6  | 3  | 3  | 3 | 2  | 2  | 7  | 9  |
| UFPA  | 2  | 1  | 1  | 11 | 11 | 6 | 9  | 10 | 13 | 2  |
| UFPB  | 7  | 7  | 5  | 10 | 10 | 7 | 11 | 8  | 6  | 8  |
| UFPE  | 13 | 8  | 12 | 4  | 6  | 4 | 3  | 7  | 4  | 13 |
| UFPR  | 4  | 9  | 13 | 7  | 1  | 4 | 8  | 6  | 8  | 18 |
| UFRJ  | 15 | 13 | 14 | 1  | 2  | 1 | 1  | 1  | 1  | 12 |
| UFRN  | 8  | 7  | 9  | 17 | 12 | 7 | 13 | 15 | 17 | 3  |
| UFRPE | 19 | 14 | 18 | 12 | 7  | 5 | 19 | 17 | 15 | 1  |
| UFRRJ | 17 | 16 | 16 | 5  | 5  | 2 | 17 | 19 | 14 | 7  |
| UFRS  | 4  | 2  | 3  | 6  | 4  | 4 | 5  | 3  | 3  | 17 |
| UFSC  | 3  | 1  | 2  | 16 | 14 | 7 | 14 | 13 | 16 | 4  |
| UFSM  | 5  | 3  | 4  | 18 | 14 | 7 | 10 | 9  | 9  | 5  |

OBS: Para A e B, dados na Tabela 03. Para D,E,F,G,H,I,J, na TABELA 06. Para C, dados para o cálculo  $\frac{\sigma}{\bar{x}}$ , na TABELA 03.



# T A B E L A 08

UFAs-1974: CORRELAÇÕES LINEARES DE POSIÇÕES RELATIVAS  
SEGUNDO MEDIDAS REPRESENTATIVAS DOS PERFIS COM POSI-  
ÇÕES RELATIVAS SEGUNDO VARIÁVEIS REFERENCIAIS DE CA-  
RACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA.

## Convenções:

A = Coeficiente extroversão-introversão  
organizacional

B = Relação atividades-fim/atividades-meio

C = Coeficiente de variação

D = Idade média das unidades fundadoras

E = Idade das universidades

F = Idade de federalização

G = Despesa Orçamentária

H = Esforço Acadêmico (aluno/hora)

I = Participação da pesquisa e pós-gra-  
duação no orçamento

J = Índice de crescimento 1962-1974

|   | A     | B     | C     | D      | E      | F      | G     | H     | I      | J     |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|
| A | 1,000 | 0,870 | 0,650 | -0,200 | -0,140 | -0,050 | 0,150 | 0,100 | -0,160 | 0,180 |
| B |       | 1,000 | 0,700 | 0,140  | 0,120  | 0,310  | 0,320 | 0,290 | 0,090  | 0,200 |
| C |       |       | 1,000 | -0,010 | -0,003 | -0,001 | 0,280 | 0,240 | 0,130  | 0,090 |

OBS: 1. As posições relativas de cada UFA encontram-se na TABELA 07.

2. Correlação ordinal (Spearman) dada por:  $r_s = \frac{6\sum(d^2)}{n(n^2-1)}$ , onde d = diferença entre as ordens,  
e n = número de pares.

Como resultado surpreendente, nenhuma das sete variáveis consideradas apresenta qualquer correlação ( $r$ ) significativa com as medidas representativas do perfil das estruturas administrativas das UFAs. As distribuições formadas por estas medidas se mostram, pelos dados da TABELA 08, sem correlação com as distribuições formadas pelas variáveis consideradas determinantes originais de características originais das UFAs (e, portanto, também determinantes fundamentais de suas estruturas administrativas); os vinte e um coeficientes de correlação ( $r$ ) possíveis oscilam, quando positivos, entre 0,090 e 0,320, e, quando negativos, entre -0,001 e -0,200. Ora, se as diversas medidas adotadas, apresentando distribuições semelhantes entre si ( $r$ : " $\alpha$ ",  $\frac{af}{am} = 0,87$ ;  $r$ : " $\alpha$ ",  $\frac{\sigma}{\bar{x}} = 0,70$ ;  $r$ :  $\frac{af}{am}$ ,  $\frac{\sigma}{\bar{x}} = 0,65$ , cf. TABELA 08, letras A,B,C), podem ser consideradas realmente representativas dos perfis das UFAs, então é forçoso concluir: há uma grande artificialidade ou estereotípia nas estruturas administrativas destas organizações. E a conclusão é bem válida para o conjunto delas, pois seus perfis podem ser ditos, em 1974, homogêneos, porque altamente correlacionados entre si:  $\bar{r} = 0,77$ , e, excluída a UFGO,  $\bar{r} = 0,94$  (cf. TABELA 04).

As universidades vivem o conflito de sua realidade institucional (sua idade, sua história administrativas, suas características acadêmicas, seu ritmo de crescimento) com sua estrutura administrativa. As características organizacionais da instituição universitária fariam os perfis divergirem (como ainda acontecia parcialmente em 1962, vide item III.2.1.3. à pág. 109) e não se aproximarem, já que segundo vários destes fatores as universidades divergem entre si. Uma outra forma de chegar às mesmas conclusões seria submeter todas as distribuições à mesma medida, por exemplo, o coeficiente de variação.

Na TABELA 09, apresenta-se investigação sobre uma possível correlação entre a variação de " $\alpha$ " de 60/62 a 74 e o crescimento das UFAs no mesmo período. Dos resultados obtidos, pode-se concluir que, para o conjunto delas, não é válido afirmar que crescimento acarrete extroversão ou introversão organizacional: a correlação é de 0,24. Análises anteriores sobre a variação positiva e marcante do coeficiente " $\alpha$ " de algumas UFAs mais

T A B E L A 09

VARIAÇÃO DO "COEFICIENTE DE EXTROVERSÃO-INTROVERSÃO ORGANIZACIONAL" ("α") NO PERÍODO 1960/62 A 1974, E CORRELAÇÃO LINEAR DAS POSIÇÕES RELATIVAS DAS UFAs SEGUNDO AQUELA VARIAÇÃO COM SUAS POSIÇÕES RELATIVAS SEGUNDO O CRESCIMENTO NO MESMO PERÍODO.

| UFAs          | COEF. "α"<br>1960/62 | COEF. "α"<br>1974 | VARIAÇÃO | ORDEM<br>(A)           | CRESC.<br>1962-<br>1974 | ORDEM<br>(B) |
|---------------|----------------------|-------------------|----------|------------------------|-------------------------|--------------|
| UFAL          | 0,27                 | 1,89              | 6,00     | 6                      | 158,89                  | 15           |
| UFBA          | 1,94                 | 2,52              | 0,30     | 17                     | 122,11                  | 16           |
| UFCE          | 0,82                 | 2,49              | 2,04     | 12                     | 59,36                   | 19           |
| UFES          | 0,06                 | 2,57              | 41,83    | 2                      | 215,00                  | 11           |
| UFGO          | -0,16                | 4,92              | 31,75    | 3                      | 218,24                  | 10           |
| UFF           | 2,29                 | 1,61              | - 0,30   | 19                     | 278,47                  | 8            |
| UFJF          | 1,19                 | 2,54              | 1,13     | 13                     | 160,36                  | 14           |
| UFMG          | 1,54                 | 2,89              | 0,88     | 14                     | 237,71                  | 9            |
| UFPA          | 0,01                 | 4,18              | 417,00   | 1                      | 518,25                  | 2            |
| UFPB          | 0,54                 | 2,79              | 4,17     | 8                      | 320,41                  | 6            |
| UFPE          | 1,66                 | 2,38              | 0,43     | 16                     | 165,27                  | 13           |
| UFPR          | 0,07                 | 2,26              | 31,29    | 4                      | 76,56                   | 18           |
| UFRJ          | 0,39                 | 1,95              | 4,00     | 10                     | 192,71                  | 12           |
| UFRN          | -0,27                | 2,63              | 10,74    | 5                      | 470,60                  | 3            |
| UFRPE         | 0,25                 | 1,27              | 4,08     | 9                      | 726,00                  | 1            |
| UFRRJ         | 1,40                 | 1,77              | 0,26     | 18                     | 282,00                  | 7            |
| UFRS          | 2,15                 | 3,48              | 0,62     | 15                     | 116,10                  | 17           |
| UFSC          | 0,92                 | 3,95              | 3,29     | 11                     | 388,93                  | 4            |
| UFSM          | -0,68                | 2,94              | 5,32     | 7                      | 335,87                  | 5            |
| MÉDIA<br>UFAs | 0,70                 | 2,68              | 2,83     | Correlação(A),(B) 0,24 |                         |              |

OBS: 1. Correlação ordinal Spearman dada por:  $1 - \frac{6\sum(d^2)}{n(n^2-1)}$ , onde  
 "d" = diferença entre as ordens, e  
 "n" = número de pares.

2. Os dados de base e indicação de fontes para os coeficientes "α" estão nas TABELAS 01 e 03; idem para o índice de crescimento 1962-1974, na TABELA 06.

novas no período (item III.2.2.3. à pág. 116) já se referiram à variável crescimento como sendo, provavelmente, apenas uma com ponente daquele tipo de variação.

#### III.2.4. Um confronto UFAs x outras universidades em 1974

Os dados básicos sobre os quadros de pessoal de ou tras universidades não-autárquicas, devidamente classificadas segundo a mesma escala-modelo utilizada para o caso das UFAs, e com perfis analisados segundo as mesmas medidas, estão na TABELA 10.

Nos limites estreitos e cautelosos em que seria possí vel o confronto dos dois conjuntos, dada a exigüidade de in formações sobre o segundo (ver item III.1.6.4 à pág. 94), apresentam-se alguns aspectos, nem sempre conclusivos.

Os grandes traços do perfil destas universidades su gerem uma extroversão organizacional nítida ("α" = 3,40) e 30% maior que a da média das UFAs. Mas não autoriza nenhum julgamento mais completo sobre aquele perfil. De fato, excetuado o caso da UnB, o 5º Grupo é o ponto fraco de suas estruturas administrativas: pessoal de apoio técnico-especializado às atividades -fim. Por esta razão a relação  $\frac{af}{am}$  é inferior à das UFAs. As re lações de pessoas por chefia são iguais ou levemente superiores. Independente do fato de serem, em geral, organizações bem menores (a maior delas, a UnB, ocuparia, segundo o número de alunos, um modesto 15º lugar entre as UFAs) elas fazem um atendimento re lativamente maior<sup>99</sup>. E têm de específico que as suas estruturas de controle de atividades de apoio administrativo e logístico (1º Grupo) são mais reduzidas. A calcular-se pela relação daque le grupo sobre o total dos 6 Grupos, ter-se-ia nestas universidades um percentual de 6,1% contra 7,2% nas UFAs.

---

<sup>99</sup> A relação aluno/docente + funcionário nas UFAs é de 2,7, ao passo que nas outras universidades aqui estudadas é o dobro: 5,5 (Dados sobre alunado extraídos do Catálogo Geral das Instituições de Ensino Superior-1974. Brasília, CAPES/MEC, sd).

TABELA 10

OUTRAS UNIVERSIDADES - 1974 - PESSOAL CLASSIFICADO SEGUNDO ESCALA MODELO  
E MEDIDAS DOS PERFIS OBTIDOS

| UNIVERSIDADES | 1º GRUPO |                      | 2º GRUPO            |                     |                     | f   | 3º GRUPO |                      | 4º GRUPO            |                     | 1    | 5º GRUPO | 6º GRUPO |                      | TOTAL<br>(b,f,h,i,m,o) | Coefi-<br>ciente "extro/<br>introversão or-<br>ganizacional". | Relação<br>$\frac{m + o}{b + f + h + i}$ | Total<br>de chefias<br>(a + c) | Total de<br>pessoal<br>(f, i, m, n) | Pessoal<br>por chefia<br>+/- |
|---------------|----------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----|----------|----------------------|---------------------|---------------------|------|----------|----------|----------------------|------------------------|---|--|--------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
|               | a<br>Nº  | b<br>Σ<br>nº x Pond. | c<br>sub<br>grupo 1 | d<br>sub<br>grupo 2 | e<br>sub<br>grupo 3 |     | g<br>Nº  | h<br>Σ<br>nº x Pond. | i<br>sub<br>grupo 1 | j<br>sub<br>grupo 2 |      |          | k<br>Nº  | l<br>Σ<br>nº x Pond. |                        |   |  |                                |                                     |                              |
| PUC / RJ      | 42       | 206                  | 96                  | 103                 | 32                  | 221 | 102      | 495                  | 102                 | 116                 | 218  | 197      | 542      | 1.401                | 1.943                  | 3,69  | 1,40                                     | 146                            | 1.170                               | 8,07                         |
| Un.GAMA FILHO | 7        | 13                   | 181                 | 74                  | 5                   | 260 | 38       | 118                  | 284                 | 142                 | 390  | 15       | 870      | 580                  | 1.450                  | 2,34  | 0,76                                     | 45                             | 1.535                               | 34,11                        |
| Un.B          | 39       | 144                  | 78                  | 392                 | 30                  | 500 | 58       | 193                  | 252                 | 800                 | 1052 | 551      | 658      | 1.880                | 2.538                  | 4,10  | 1,29                                     | 97                             | 2.761                               | 28,46                        |
| Unifor        | 9        | 33                   | 39                  | 10                  | 4                   | 53  | 16       | 41                   | 39                  | 7                   | 46   | 2        | 109      | 151                  | 260                    | 2,72  | 0,88                                     | 25                             | 210                                 | 8,40                         |
| Un.Cx.do Sul  | 4        | 14                   | 11                  | 19                  | 5                   | 35  | 30       | 100                  | 34                  | 86                  | 120  | 13       | 332      | 221                  | 553                    | 5,84  | 0,87                                     | 34                             | 590                                 | 14,70                        |
| MÉDIA UNs     | 20       | 82                   | 79                  | 120                 | 15                  | 216 | 49       | 189                  | 142                 | 230                 | 365  | 156      | 502      | 847                  | 1.349                  | 3,40  | 1,18                                     | 69                             | 1.236                               | 17,91                        |

FONTES: Informações solicitadas diretamente às universidades.

OBS: 1) A descrição dos cargos compreendidos em cada Grupo e subgrupo encontra-se em quadro, à pág. 82 ; as ponderações aplicadas aos cargos de chefia (cols. "b" e "h") , à pág. 84

2) Os professores horistas com carga horária semanal de 4 a 6 horas constituindo a maior parte dos docentes de algumas destas uni-  
versidades foram considerados como equivalendo a 2/3 do cargo básico de professor no regime federal que dá efetivamente 6/8 ho-  
ras semanais, e que constitui o caso ordinário nas TABELAS 01 e 03.

### III.2.5. Elementos para análises de cada UFA

Conforme se explica no item III.1.6. (à pág. 90) esta monografia não comporta análises de cada universidade. A metodologia que conduziu à agregação de dados para análises mais amplas levou, contudo, à obtenção de dados bem mais individualizados, que certamente poderiam prolongar o estudo utilizando-se os mesmos critérios e medidas aqui desenvolvidos.

No intuito, portanto, de possibilitar outras análises a nível de cada universidade ou por conjuntos específicos delas, a TABELA 11 apresenta para cada UFA e para a média delas em dois momentos 1960/62 e 1974, as medidas de análise de seus perfis. Os GRÁFICOS 02 a 20 trazem uma representação comparativa destes perfis, distinguindo, inclusive a área formada pelas atividades-fim (Grupos 5º e 6º) daquela formada pelas atividades-meio (GRUPOS 1º, 2º, 3º e 4º).

## III. 3. CONCLUSÕES

### III.3.1. Limitações

Não se poderiam enunciar conclusões deste estudo sem voltar a lembrar-lhe as limitações, mesmo considerando as consequências da política de controle do Governo sob o aspecto puramente administrativo. Quando se analisam características de extroversão ou de introversão organizacional (e esta última pärece ressaltar), o enfoque empírico e quantitativo centrado nas estruturas administrativas deixa despercebidos certos aspectos altamente relevantes para a questão. Poder-se-ia mesmo enumerar alguns destes aspectos: o efeito de normas restritivas de movimentos da administração; a lentidão e defasagem das soluções e procedimentos administrativos, vistos diante do porte e complexidade da organização-universidade, e face a seu nível de demanda social; o centralismo e o baixo nível de participação das bases universitárias no processo decisório interno; as áreas de ociosidade dentro da força de trabalho docente, etc. Sem dúvida, qualquer destes aspectos, se investigado empiricamente, seria matéria - talvez mais interessante - para outras monografias.

TABELA 11

MEDIDAS DE ANÁLISE DO PERFIL DE CADA UFA EM  
1960/62, EM 1974, E VARIAÇÃO NESTE PERÍODO

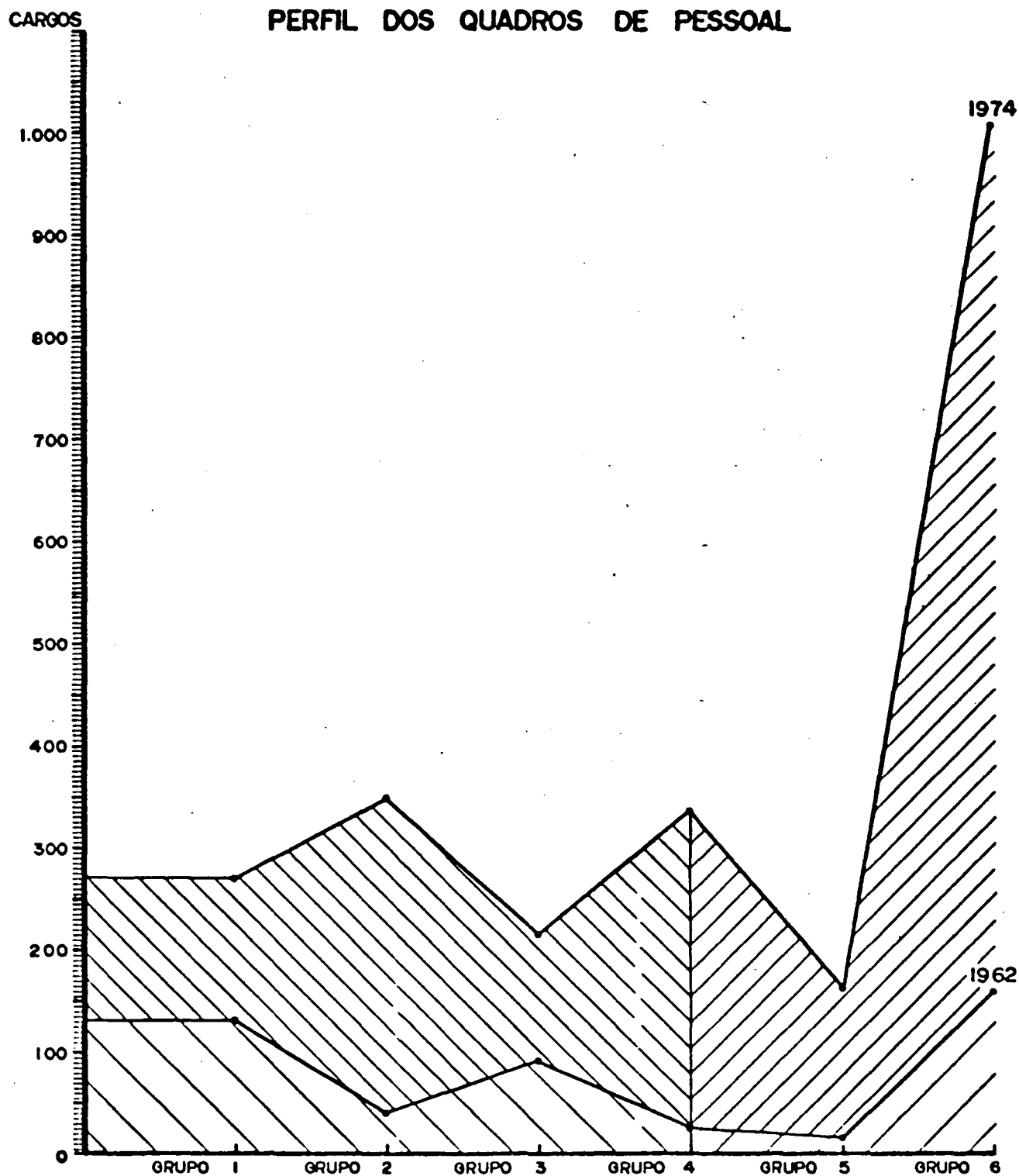
| UFAs  | coeficiente de "α" |      |          | pessoas por chefia |       |        | ativid-fim/ativid-meio |      |        |
|-------|--------------------|------|----------|--------------------|-------|--------|------------------------|------|--------|
|       | 60/62              | 74   | VAR. %   | 60/62              | 74    | VAR. % | 60/62                  | 74   | VAR. % |
| UFAL  | 0,27               | 1,89 | 600,00   | 4,35               | 13,57 | 211,95 | 0,59                   | 1,00 | 69,49  |
| UFBA  | 1,94               | 2,52 | 29,90    | 35,55              | 32,68 | -2,59  | 1,04                   | 1,58 | 51,92  |
| UFCE  | 0,82               | 2,49 | 203,66   | 15,33              | 15,81 | 3,13   | 0,81                   | 1,30 | 60,49  |
| UFES  | 0,06               | 2,57 | 4183,33  | 8,84               | 10,01 | 13,24  | 0,32                   | 1,22 | 281,25 |
| UFF   | -0,16              | 4,92 | 3175,00  | 6,34               | 15,56 | 145,43 | 0,38                   | 1,63 | 328,95 |
| UFGO  | 2,29               | 1,61 | -29,69   | 10,34              | 9,89  | -4,35  | 0,21                   | 0,80 | 280,77 |
| UFJF  | 1,19               | 2,54 | 113,45   | 9,97               | 10,93 | 9,63   | 0,74                   | 1,24 | 67,57  |
| UFMG  | 1,54               | 2,89 | 87,66    | 24,94              | 14,61 | 58,58  | 1,10                   | 1,62 | 147,27 |
| UFPA  | 0,01               | 4,18 | 41700,00 | 5,89               | 32,37 | 449,58 | 0,50                   | 3,20 | 640,00 |
| UFPB  | 0,54               | 2,79 | 416,67   | 6,37               | 15,95 | 150,39 | 0,59                   | 1,45 | 145,76 |
| UFPE  | 1,60               | 2,38 | 43,37    | 41,17              | 17,09 | -58,49 | 1,04                   | 1,35 | 29,81  |
| UFPR  | 0,07               | 2,26 | 3128,57  | 11,14              | 12,28 | 10,23  | 0,60                   | 1,32 | 120,00 |
| UFRJ  | 0,39               | 1,95 | 400,00   | 14,97              | 20,31 | 35,67  | 0,72                   | 1,10 | 52,78  |
| UFRN  | -0,27              | 2,63 | 1074,07  | 8,25               | 19,91 | 141,33 | 0,43                   | 1,45 | 237,21 |
| UFRPE | 0,25               | 1,27 | 408,00   | 16,39              | 9,13  | -55,70 | 1,09                   | 1,07 | -1,83  |
| UFRRJ | 1,40               | 1,77 | 26,43    | 17,88              | 13,95 | -21,98 | 0,93                   | 0,94 | 1,08   |
| UFRS  | 2,15               | 3,48 | 61,86    | 58,47              | 24,64 | -57,86 | 0,91                   | 2,10 | 130,77 |
| UFSC  | 0,92               | 3,95 | 329,35   | 6,63               | 24,34 | 267,12 | 0,66                   | 3,20 | 384,85 |
| UFSM  | -0,68              | 2,94 | 532,35   | 5,02               | 14,84 | 195,62 | 0,42                   | 1,76 | 319,05 |
| MÉDIA | 0,70               | 2,68 | 282,86   | 15,88              | 17,26 | 8,69   | 0,78                   | 1,41 | 80,77  |

OBS: 1. Coeficientes "α", pessoas por chefia, atividades-fim/atividades-meio relativos a 1960/62 na TABELA 01.

2. Idem, relativos a 1974, na TABELA 03.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



ESC.: 1/5 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1962, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

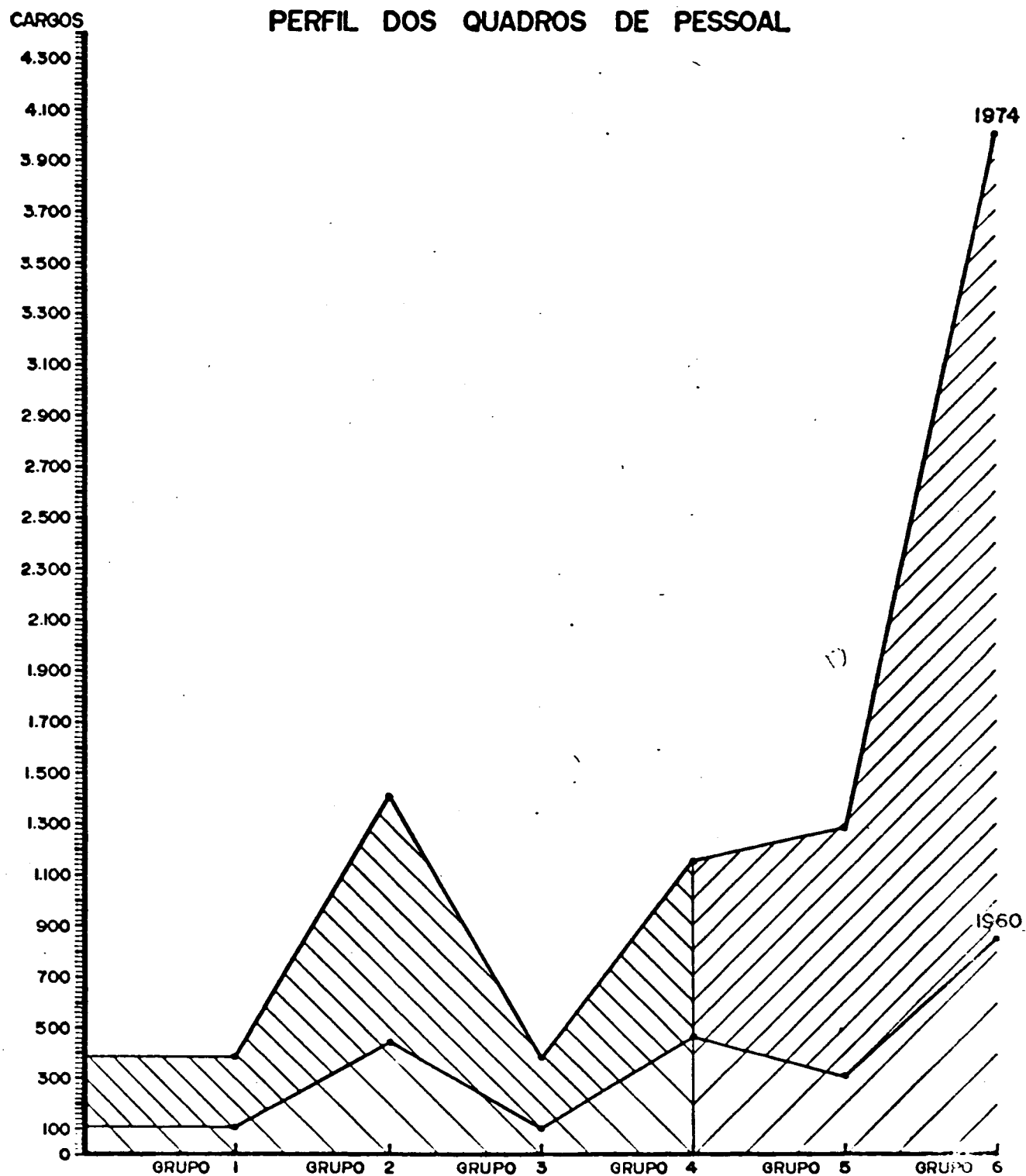
2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-melo.



GRÁFICO Nº 3

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



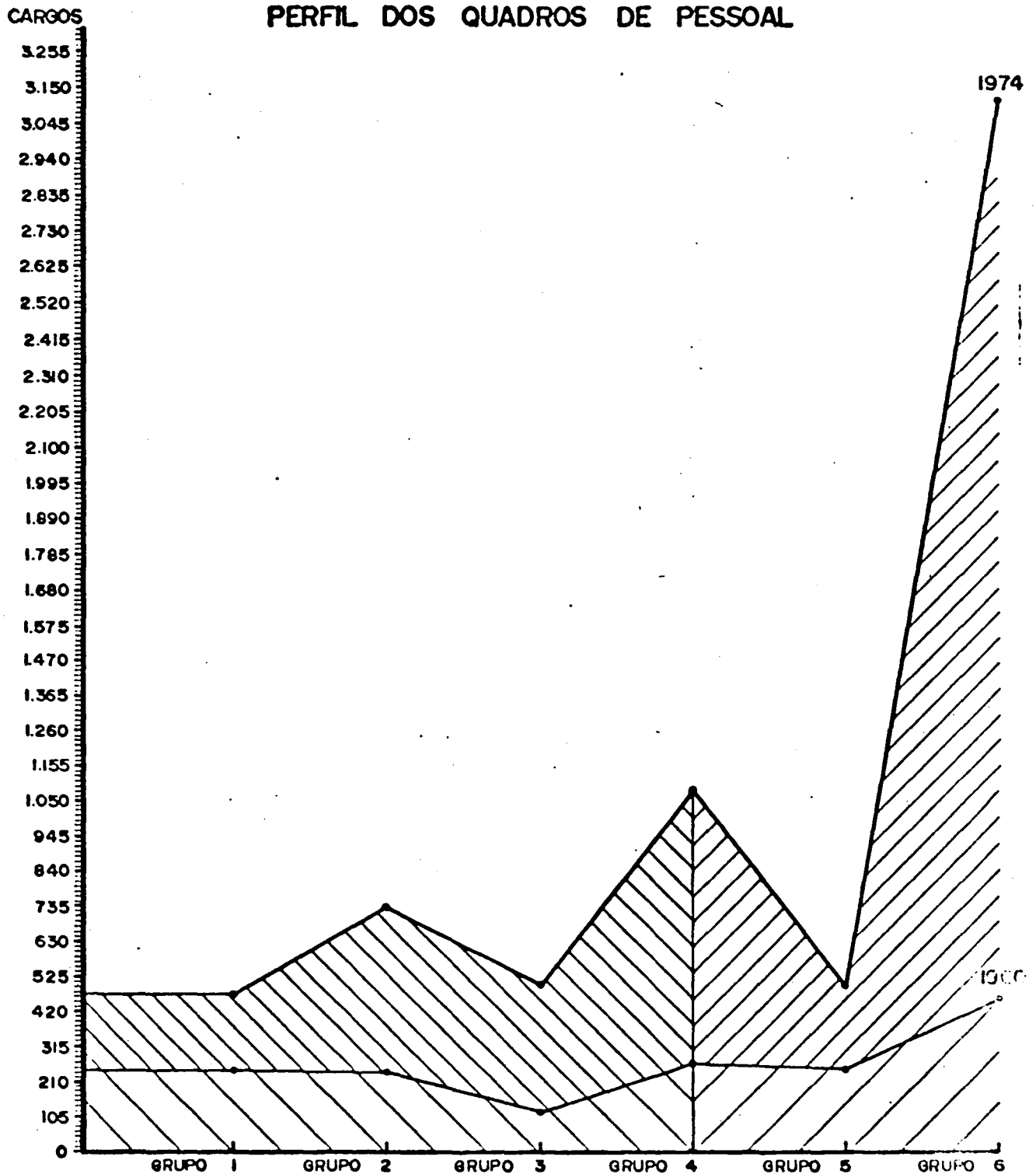
ESC 1/20 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1960 na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

# UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



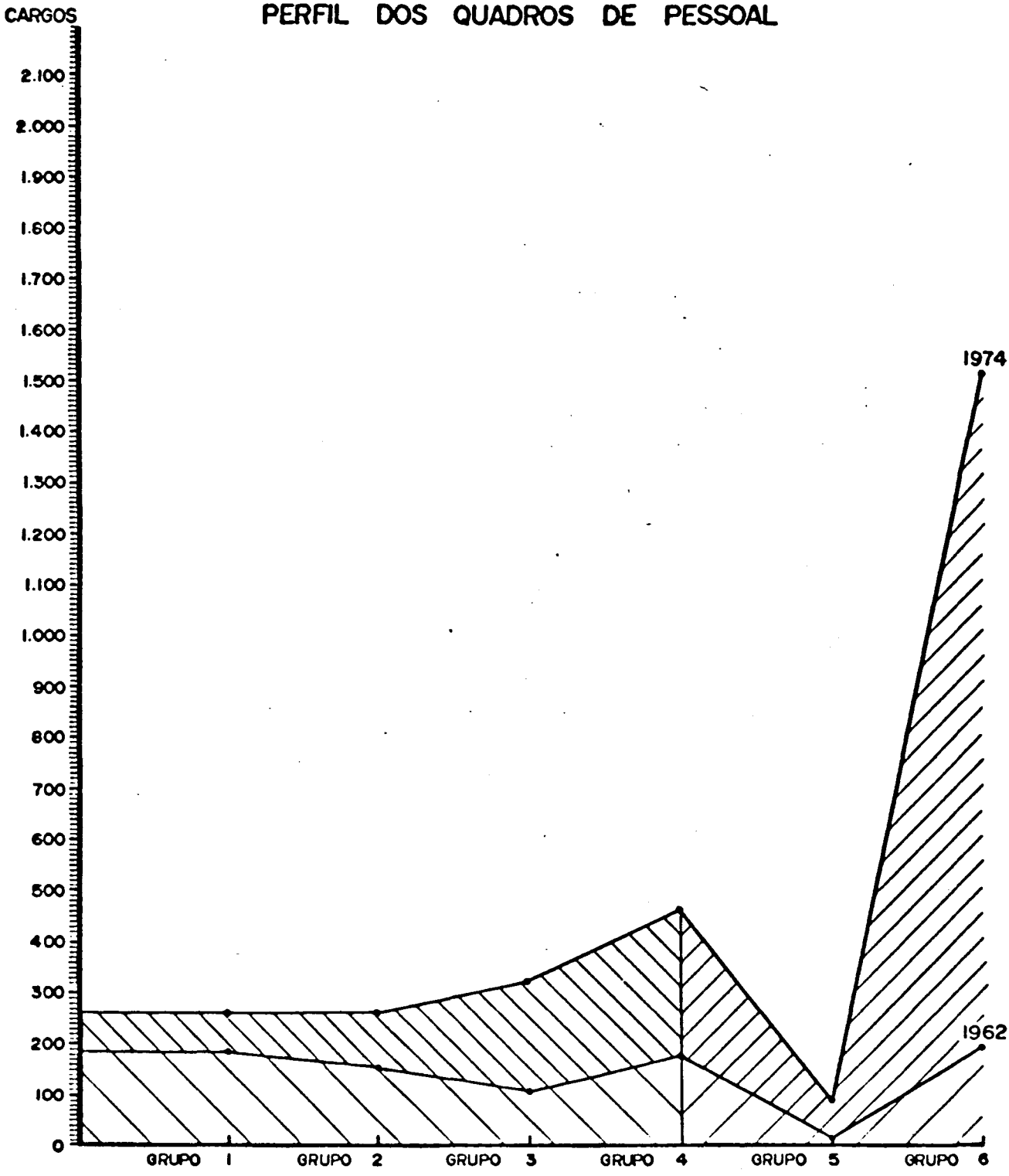
ESC. 1/15 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1960, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL

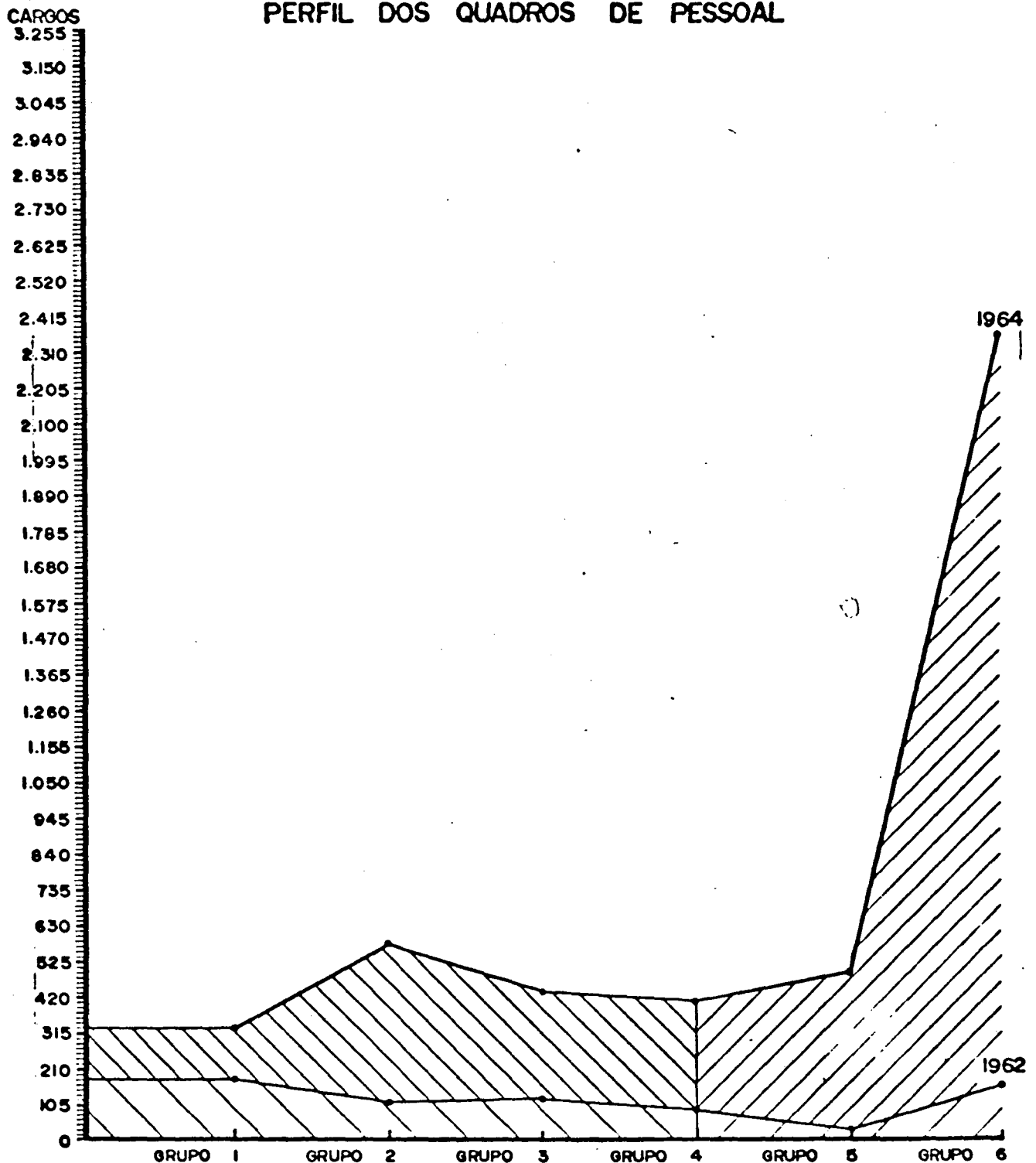


ESC. : 1/10 CARGOS

- OBS. 1. Dados referentes a 1962, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.
2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

# UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



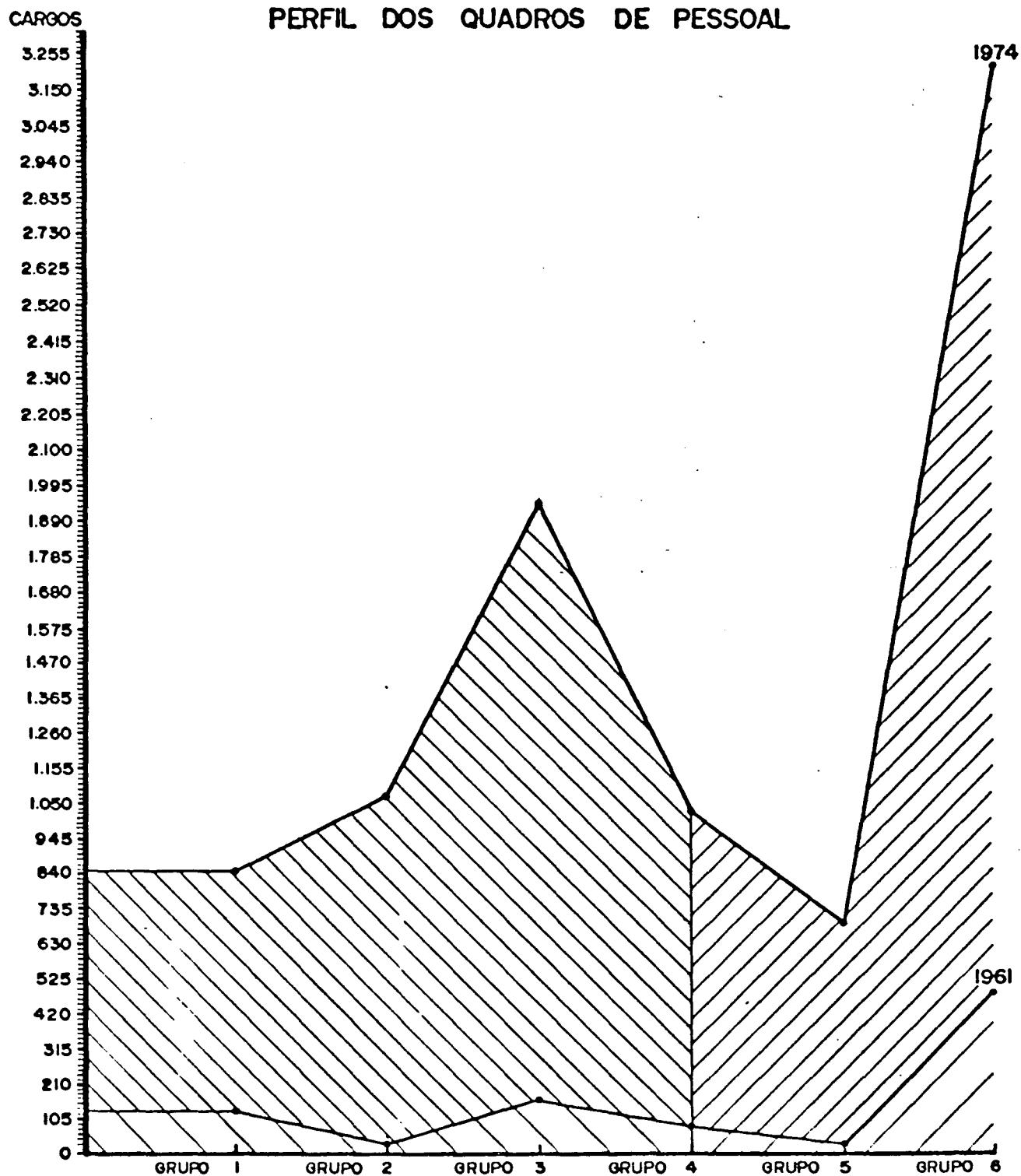
ESC. 1/15 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1962, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

## UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



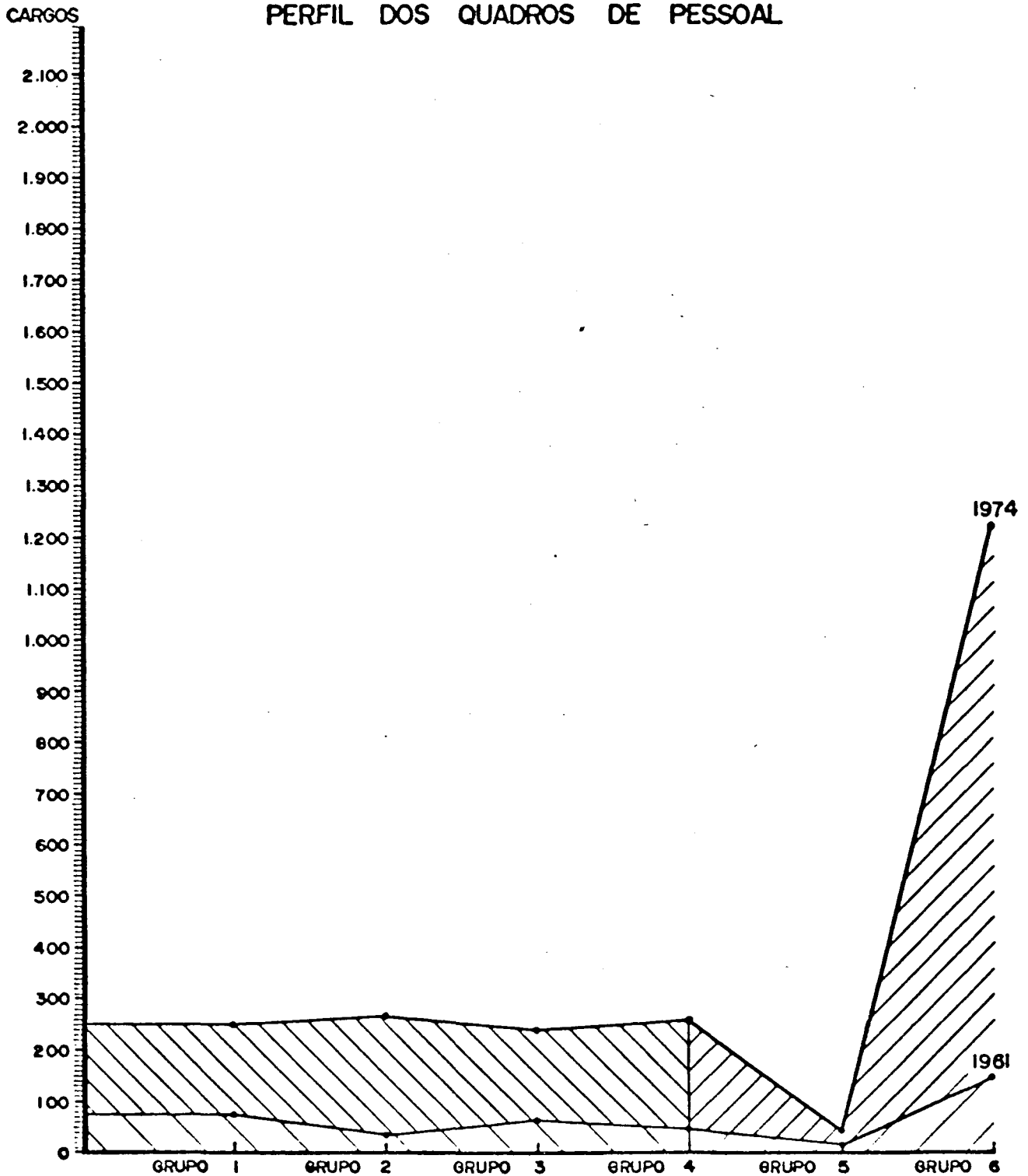
ESC. 1/15 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1961, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



ESC.: 1/10 CARGOS

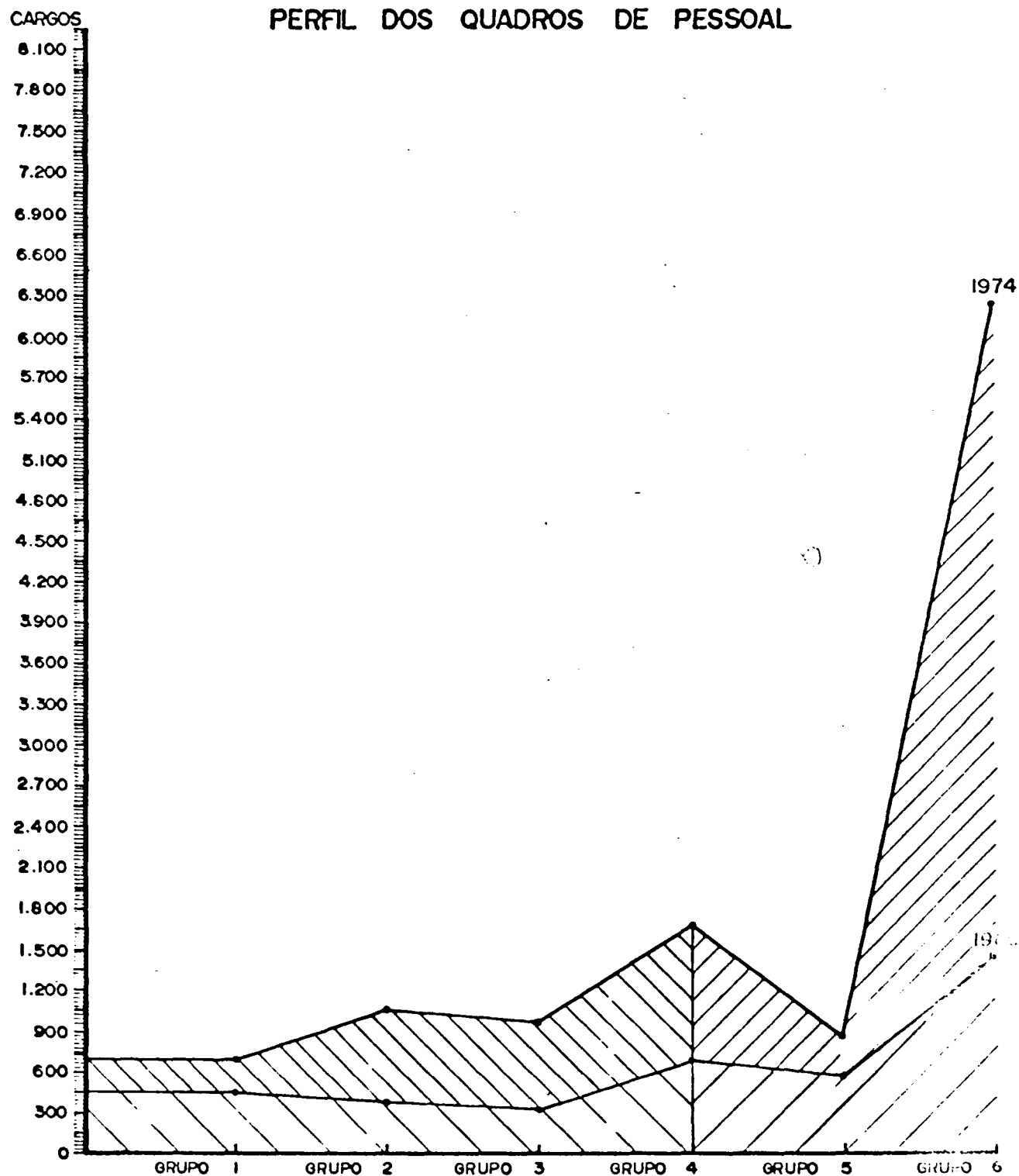
OBS. 1. Dados referentes a 1961, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

GRÁFICO Nº 9

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



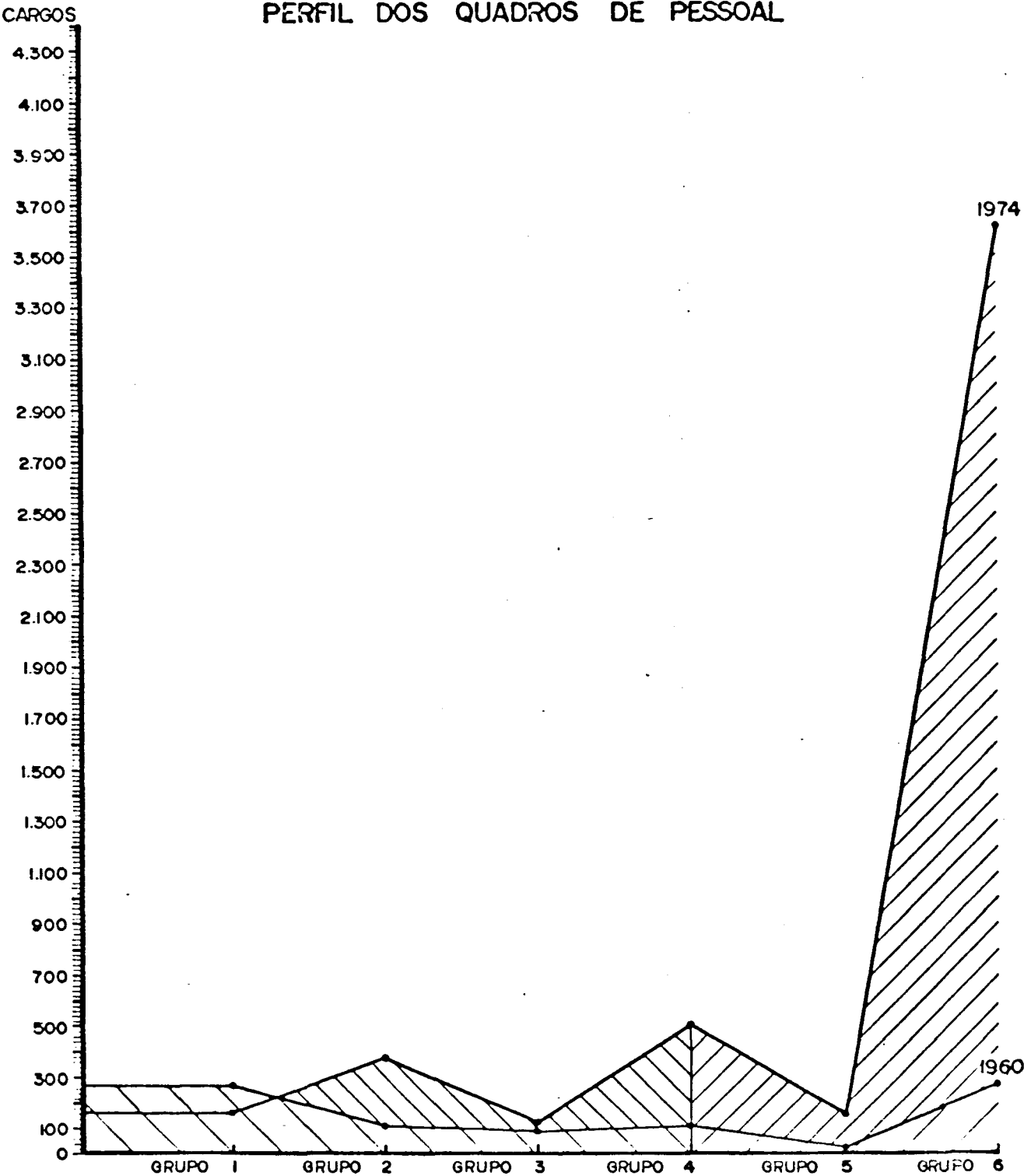
ESC. : 1/30 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1960, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio

# UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



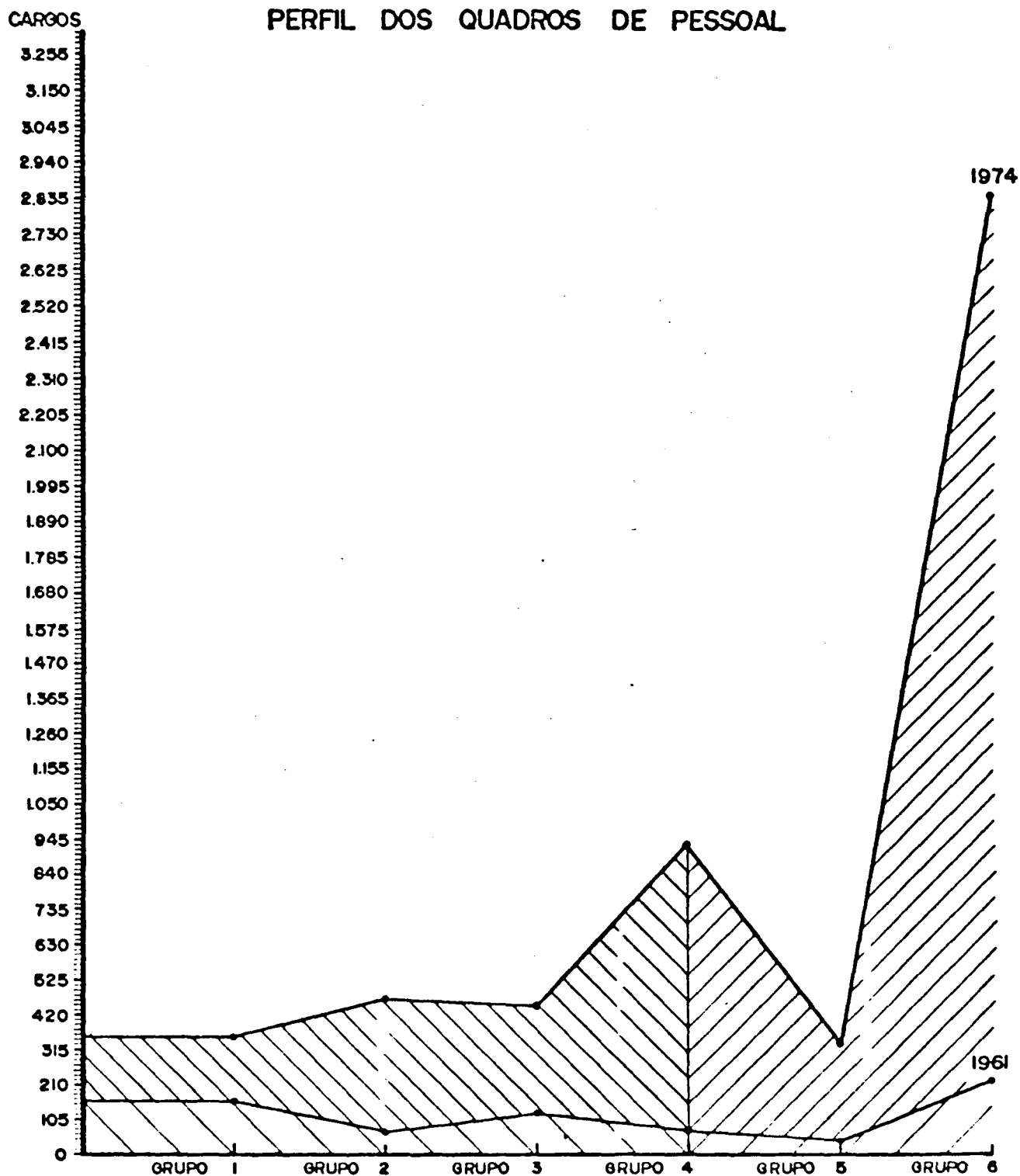
ESC. 1/20 CARGOS

- OBS. 1. Dados referentes a 1960, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.
2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.



## UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



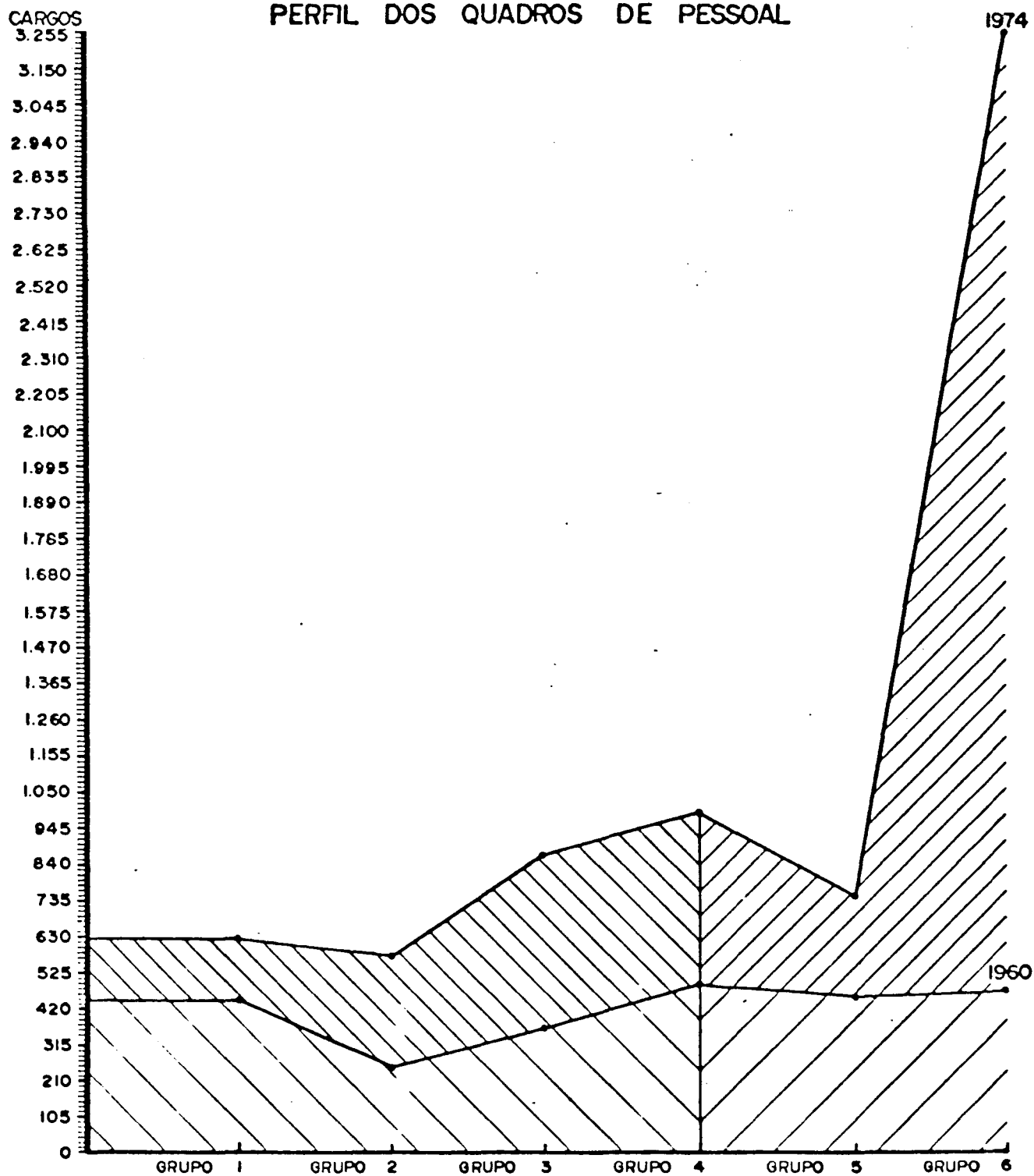
ESC. : 1/15 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1961, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



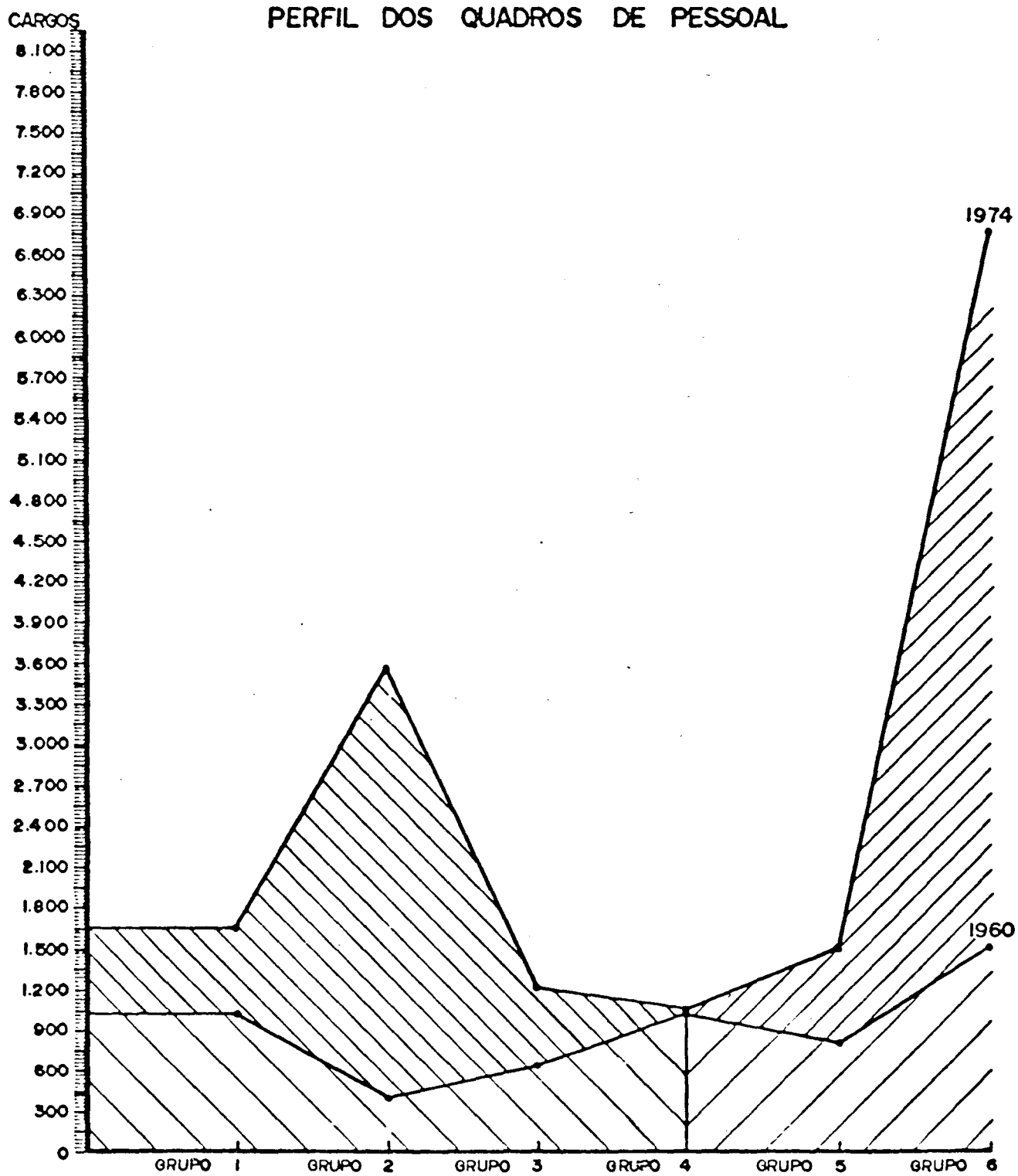
ESC. : 1/15 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1960, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



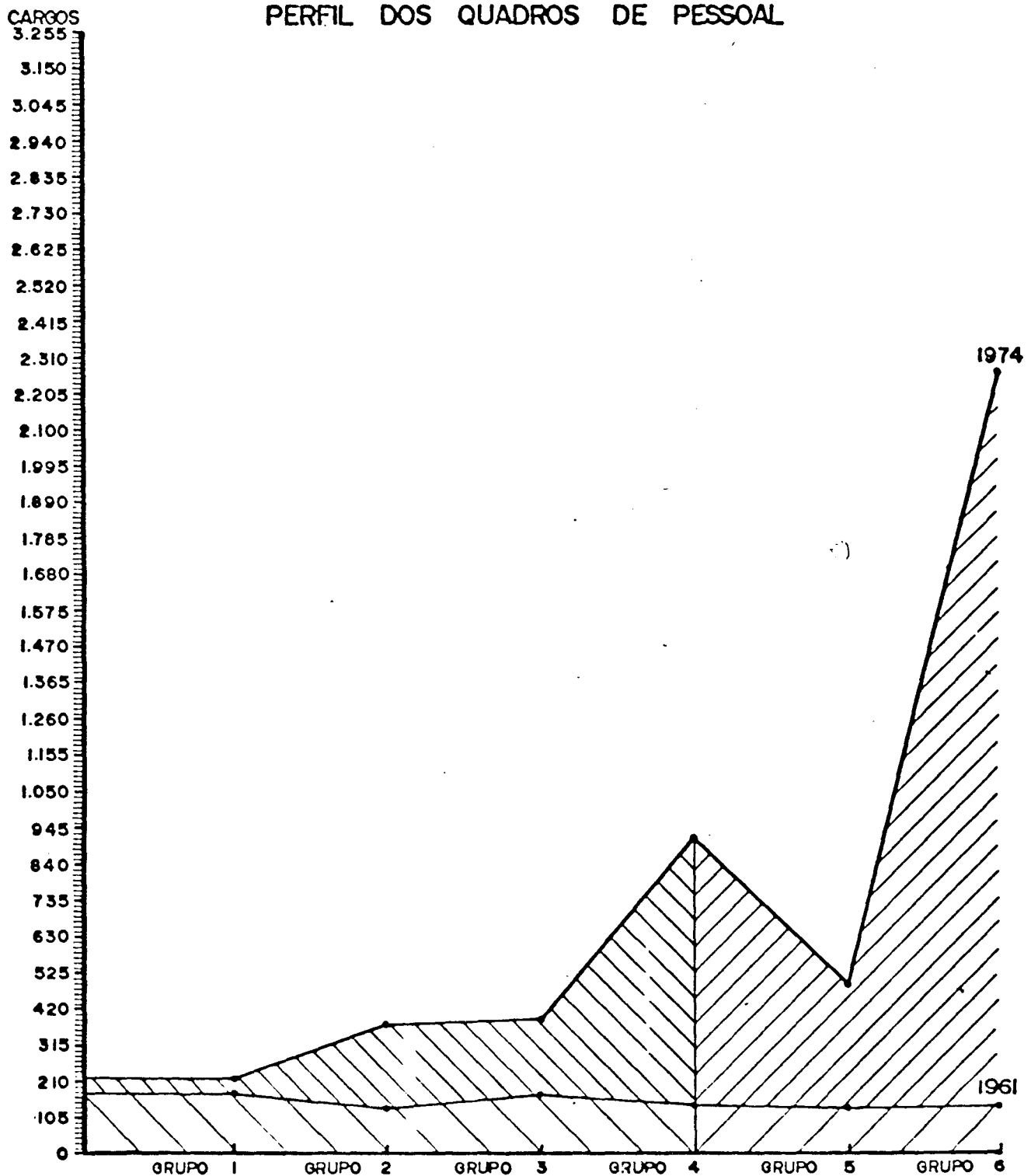
ESC. 1/30 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1960, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL

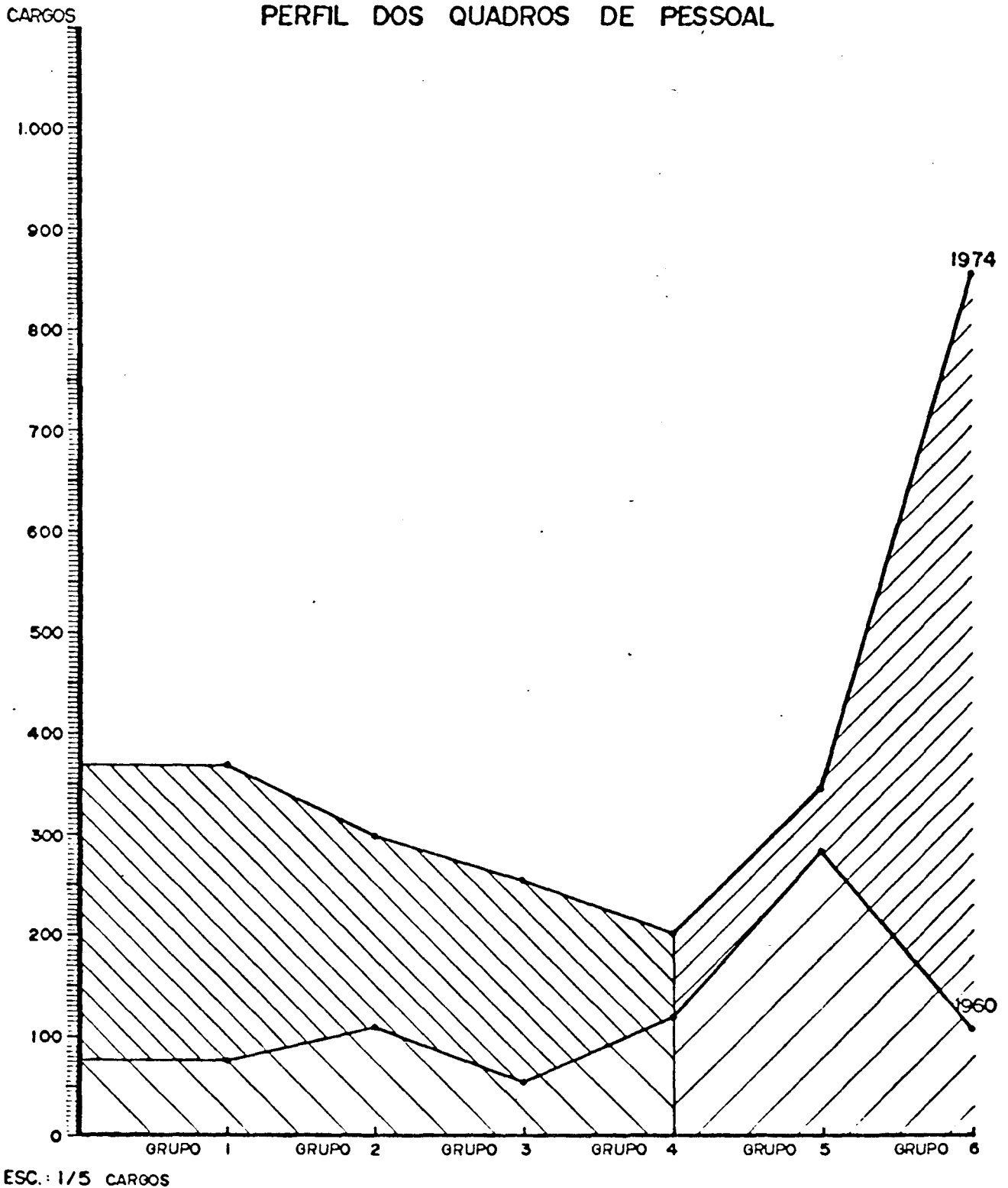


ESC. 1/15 CARGOS

- OBS. 1. Dados referentes a 1961, na Tabela 01 referentes a 1974, na Tabela 03.  
 2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

## UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL

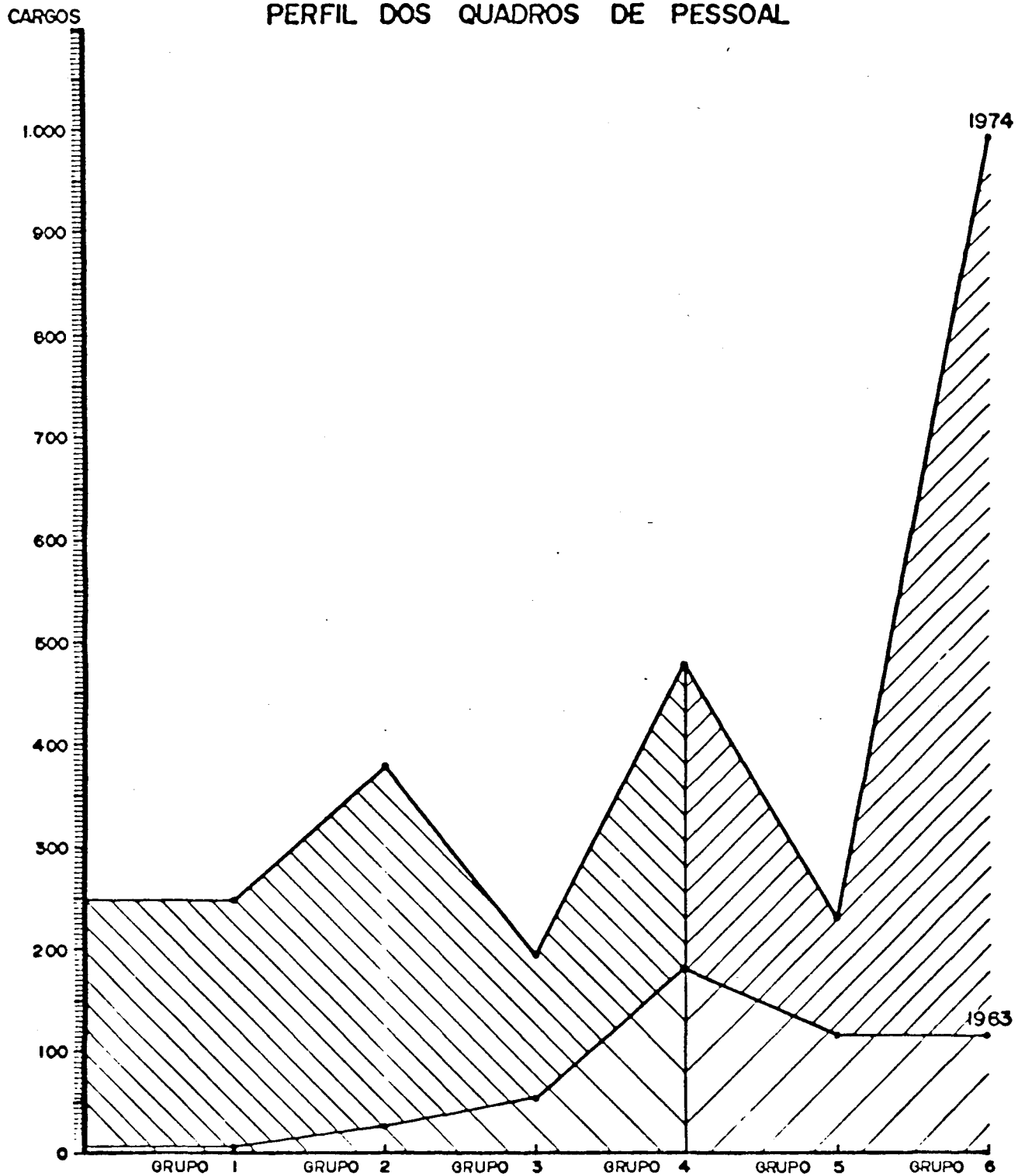


OBS. 1. Dados referentes a 1960, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

# UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL

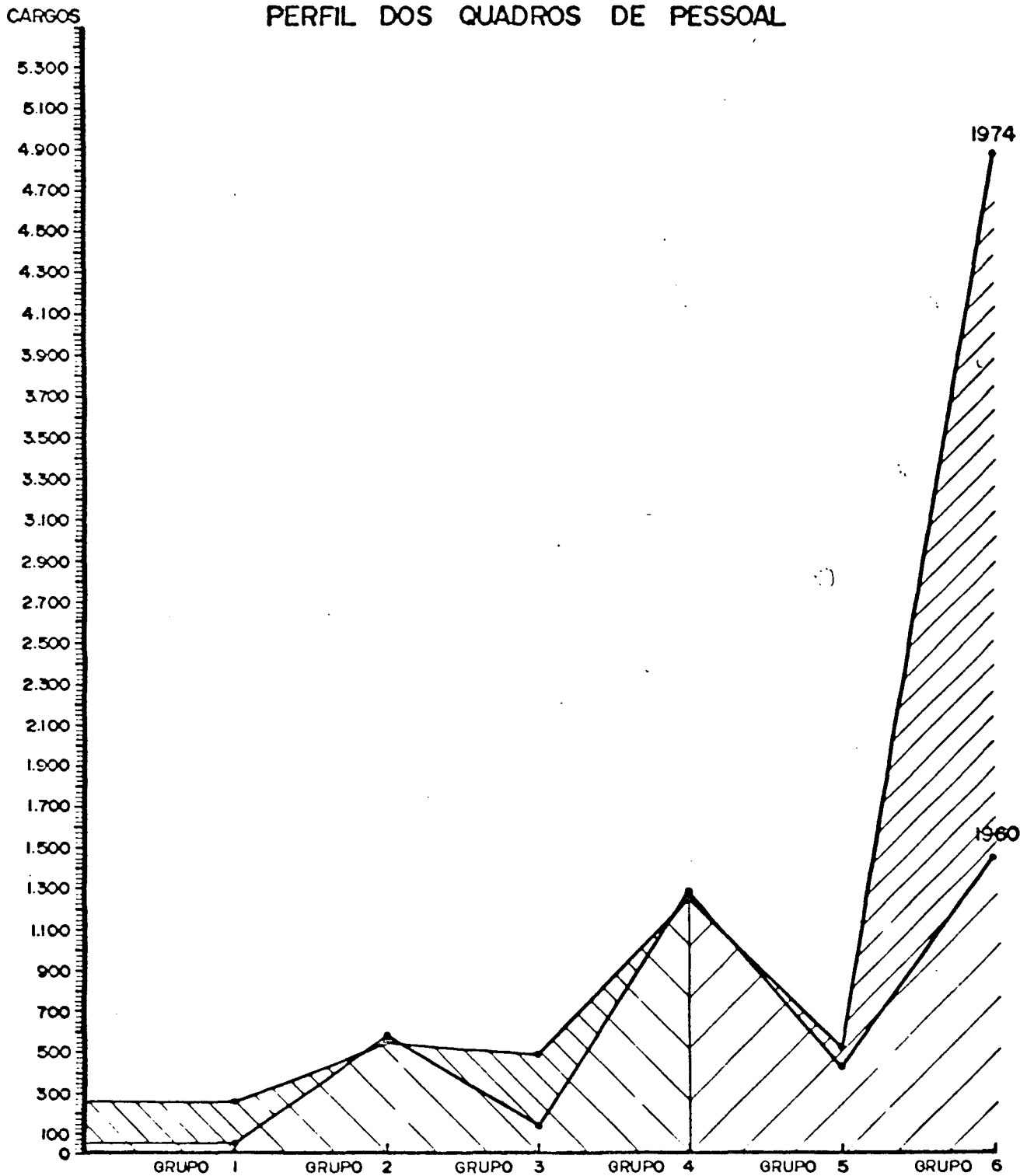


ESC. 1/5 CARGOS

- OBS 1. Dados referentes a 1963, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.  
 2 O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

# UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL

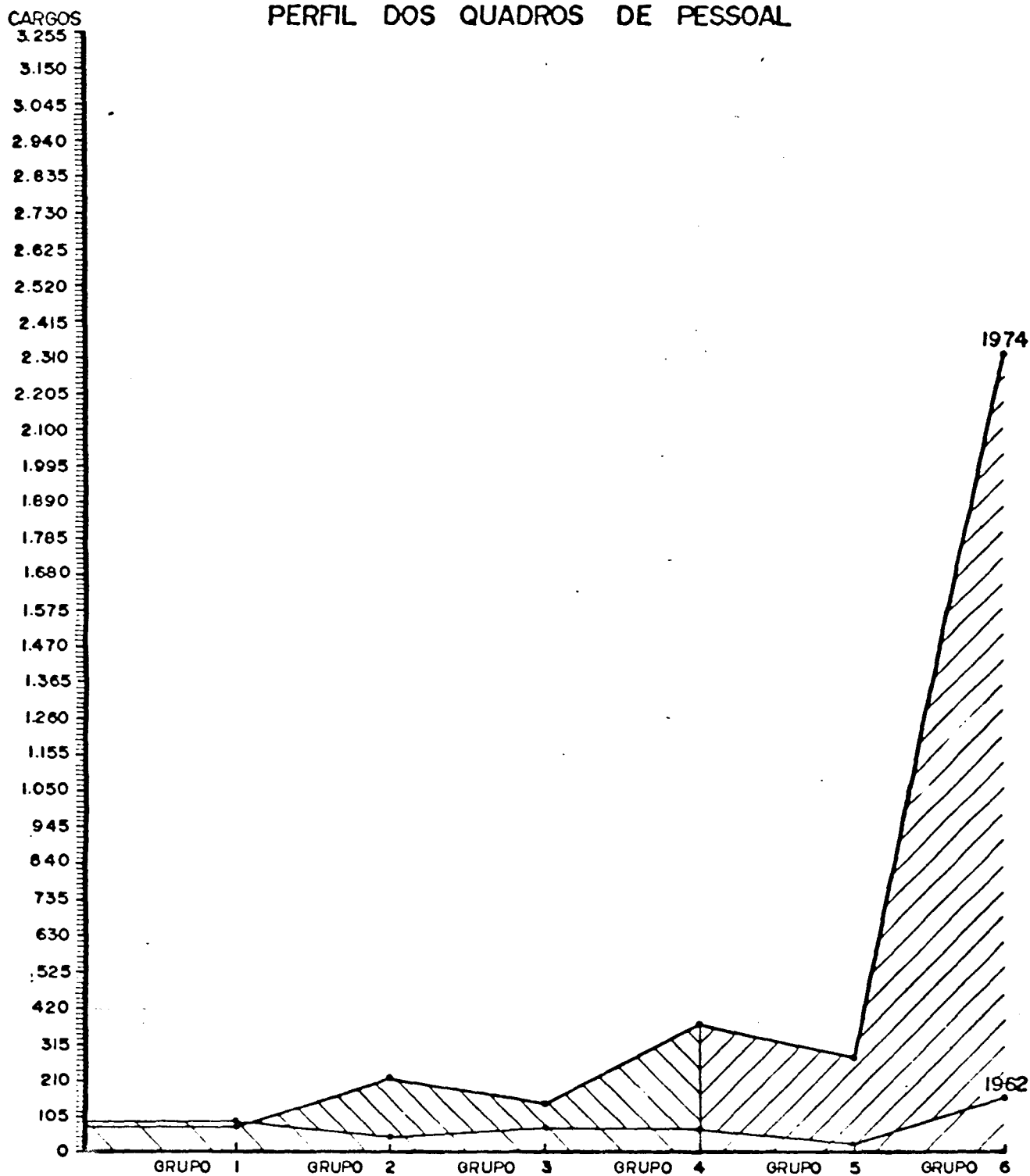


ESC. : 1/25 CARGOS

- OBS. 1. Dados referentes a 1960, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.  
2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

## PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



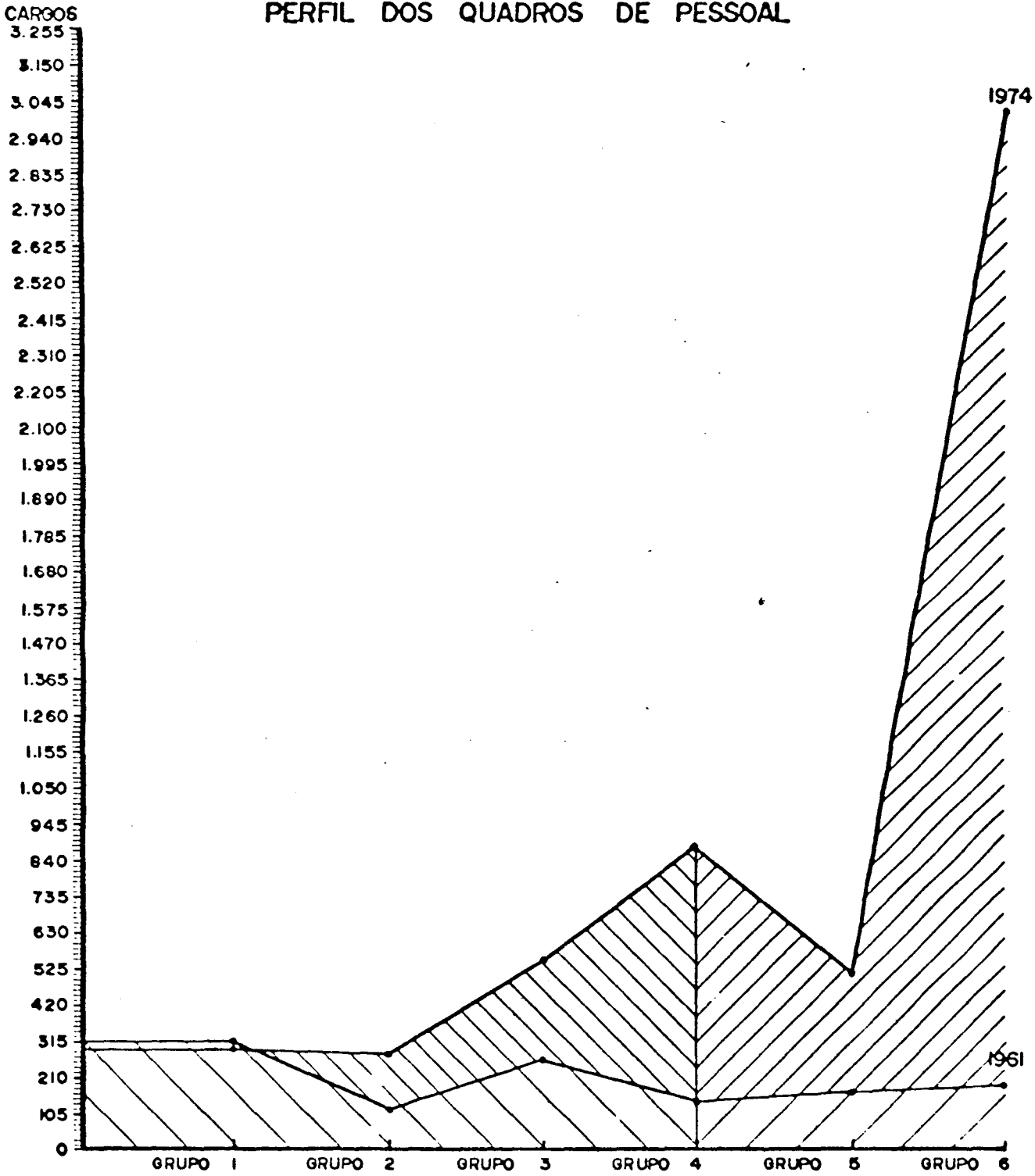
ESC. 1/15 CARGOS

OBS. 1. Dados referentes a 1962, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.

2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
PERFIL DOS QUADROS DE PESSOAL



ESC. : 1/15 CARGOS

- OBS. 1. Dados referentes a 1961, na Tabela 01; referentes a 1974, na Tabela 03.  
2. O traço vertical entre os grupos 4 e 5 separa as áreas de atividades-fim e de atividades-meio.

É de reconhecer-se ainda que a metodologia de um estudo como o presente poderia ter abrigado uma linha de fatos desta natureza, transcendendo os simples aspectos estruturais dos quadros de pessoal. Seria de aduzir-se em abono aos limites aqui adotados, além de motivos de ordem prática, a suposição de que tais fatos poderiam ser considerados seqüelas mais ou menos fortuitas (dependendo da administração) de causas estruturais seguramente mais permanentes.

A principal razão para escolha deste enfoque foi seu ponto de partida: as conseqüências da política de controle do Governo Federal sobre as autarquias universitárias. Tais conseqüências não se dão tanto no nível casuístico como no estrutural.

Mesmo nos limites da metodologia aqui adotada há lacunas que não podem ser desconhecidas. Elementos diferenciados de universidades não foram suficientemente explicitados, tais como o fato de ter ou não a UFA o seu próprio hospital de ensino, de ter ou não órgãos suplementares, como institutos quase exclusivamente de pesquisa, de prestação de serviços técnicos, e outros como TV educativa, unidades experimentais de agropecuária, etc.

### III.3.2. Enunciados

É neste contexto de limitações, em um nível genérico (talvez empobrecedor), e na opção pelo enfoque de aspectos estruturais da administração, que as conclusões abaixo enunciadas se colocam e desejariam ser entendidas.

1.ª As universidades federais autárquicas aparecem - a dados de 1974, ocasião cuja especificidade determina sua medi da de atualidade - como organizações em cujas estruturas administrativas preponderam as atividades adjetivas, intermediárias. É insuficiente a necessária característica de extroversão organizacional.

2.ª Os dados referentes à situação das UFAs em 1960/62 sugerem organizações introvertidas, especialmente "inchadas"

de pessoal de apoio logístico. As UFAs mais novas e menores es  
tavam duramente marcadas por estruturas orgânicas desproporçio  
nais, padronizadas e rígidas.

3ª A situação geral das estruturas administrativas  
em 1974 é melhor do que em 1960/62.

4ª A ampliação dos regimes especiais de trabalho de  
pessoal docente foi provavelmente a medida estrutural mais posi  
tiva para a mudança no perfil das UFAs; mas não pôde reverter a  
característica geral.

5ª Há uma grande artificialidade ou estereotipia nas  
estruturas administrativas das UFAs. Elas vivem, em seus proble  
mas de ineficácia administrativa, o conflito de sua realidade  
institucional (sua idade, a história de suas origens e reformas,  
suas características acadêmicas, seu ritmo descontínuo de cres  
cimento, sua real situação face à demanda social) com aquelas  
estruturas, apenas formalmente absorvidas.

6ª Com deficiências específicas de estrutura adminis  
trativa, que não permitiriam pressupor-lhes melhor nível de efi  
cácia administrativa que o das UFAs, as universidades não-autár  
quicas têm estruturas de controle interno mais sóbrias e, no  
conjunto, se fazem supor organizações mais estruturadas em fun  
ção de sua demanda.

## CAPÍTULO IV

### SUGESTÕES PARA UMA POLÍTICA DE CONTROLE

Na introdução, às páginas 12 a 16, mencionaram-se, além do problema que originou a motivação desta monografia, os seus objetivos. Cumpre agora, consideradas assentes as conclusões dos Capítulos I (reforçadas pelas reflexões do Capítulo II) e III, e com elas atendido o objetivo a, então definido, passar a observações e indicações, inclusive de natureza concreta, na linha do atendimento ao objetivo b (pág. 17).

Para a revitalização das universidades, sobretudo as do sistema federal de ensino superior, o Governo precisa traçar-lhes uma nova política de controle. Nela virá implícito - não exatamente resolvido - o problema da autonomia, e será, ela própria, aquilo que já foi chamado de "política de desenvolvimento da instituição universitária".

#### IV.1. As bases do controle necessário

A universidade federal brasileira, criada e mantida pelo Governo, vive a longa experiência da escola pública: é tratada por uma "pedagogia burocrática"<sup>100</sup>, e vem a tornar-se, ela

---

<sup>100</sup> LOBROT, Michel. La pedagogie institutionelle. 3.ª ed. Paris, Gauthier-Villars, 1972. p. 57-64.

própria, como organização, uma "burocracia pedagógica"<sup>101</sup>. É essencial que a administração universitária considere hoje como sua tarefa prioritária refazer esta história. E o primeiro passo, de natureza estratégica, é exigir do Governo Federal uma nova política de controle.

O verdadeiro controle é aquele que libera forças internas e externas à organização, e ordena seu jogo de relações enriquecedoras para criar condições a que ela se desenvolva - por um processo dialético e pontilhado de conflitos - no rumo de seus objetivos institucionais, sempre renovados por mais bem entendidos. Isto equivale a dizer que o controle do Governo Federal sobre as instituições de ensino superior é essencialmente de natureza política e inclui uma função pedagógica. A ação governamental deve supor e respeitar a "subjetividade" ou "personalidade institucional" da universidade, vendo inclusive nela uma força social, um pólo de poder. A atitude do Governo não será, portanto, de autoridade hierárquica, como se a universidade fosse um de seus "órgãos". Seria funesto e contraproducente. É preciso aceitá-la e contar mais com elementos de sua vida interna e de seu ambiente, a fim de que o processo seja de descoberta e crescimento natural da instituição e seus grupos.

No entanto, para o próprio equilíbrio do relacionamento Governo-Universidades federais, é indispensável que a Lei garanta a estas, previamente, um fluxo de recursos financeiros com um "patamar" e sua ampliação em função de critérios que as mantenham pelo menos no mesmo nível do desenvolvimento de seu meio. Isto acarretaria para a universidade uma correspondente obrigação legal de cumprir objetivos de ensino e pesquisa constantes dos planos de governo. Estes seriam os limites legais (fixados pela sociedade) do jogo do relacionamento, onde o governo, para

---

101

LOBROT, Michel., op.cit.p. 28.

ter alcançado seus objetivos programáticos - e somente por isto - exerceria uma política de supervisão e controle<sup>102</sup>.

#### IV.2. Uma fase de "recuperação institucional"

A visão acima, carregada de um sentido genérico e projetivo, inverte a atenção para o ponto de partida atual, a situação para a qual se voltou esta monografia. Os elementos recolhidos nos capítulos anteriores parecem sugerir que há, para as UFAs, toda uma fase de "recuperação institucional" a cumprir. Uma fase de formação de grupos e tendências acadêmicas. De redescoberta e nova aprendizagem da participação interna, inclusive através da multiplicação das oportunidades de encontro e comunicação no seio da comunidade universitária. De uma completa reestruturação da política de recursos humanos, que passe a preocupar-se com acionar meios de transformação - a médio e longo prazo - dos padrões de comportamento organizacional "típicos de serviço público"; que introduza, entre o pessoal técnico e administrativo, processos de controle e promoção não-burocráticos, como uma sistemática de avaliação do desempenho individual pela própria equipe de trabalho; que desenvolva uma regular formação de quadros gerenciais específicos para a administração acadêmica e para a administração de apoio. Uma fase em que a administração da universidade, emancipada enfim da tutela normativa de certos órgãos de controle-meio da cúpula federal, possa ensaiar a descoberta de fórmulas próprias para a solução de problemas, apesar de tudo, recorrentes; a tentativa de emprego da participação e da legitimação como instrumentos para agilizar o processo decisório, bem como o aperfeiçoamento de técnicas complementares de informação sobre custos e outros fatores da decisão;

---

<sup>102</sup> A universidade, mesmo a chamada "federal", não pode ser Governo (e é por isso que não pode ser autarquia). É instituição de natureza e constituição radicalmente diversas. As universidades, fundações ou sociedades civis, estariam, em relação ao Governo Federal, quase como "profissionais autônomos prestando permanentemente um serviço"... Entre "cliente" e "prestador do serviço" a Sociedade (ou seja, a Lei), considerando que as funções universitárias transcendem aquele serviço e que suas instuições conservam e desenvolvem, antes de tudo, um patrimônio social, regularia o relacionamento e os compromissos.

o estabelecimento de canais de comunicação direta entre a clientela específica de cada setor e a direção superior da área correspondente; a realização de pesquisas institucionais em busca de identificar estruturas funcionais mais harmônicas com as características de tamanho, processo de desenvolvimento, exigências regionais, etc...

Os exemplos de iniciativas da administração nesta fase de "recuperação institucional" poderiam multiplicar-se. Acredita-se, contudo, que mudanças como as sugeridas não são outorgáveis. Jamais comporiam com êxito um novo projeto de Reforma Administrativa... Surgiriam, isso sim, de forma irregular e imprevisível, de um processo desencadeado dentro da universidade por medidas estratégicas de uma nova política de controle do Governo Federal.

#### IV.3. Controles de natureza sócio-política

A primeira grande (e corajosa, sem dúvida) iniciativa do Governo (via MEC) seria no sentido de abrir a organização universitária no sentido dos controles de natureza sócio-política externa a suas estruturas funcionais internas. Pois somente exigências externas serão capazes de superar internas, contrárias à inovação e adaptação, de desalojar certas manifestações do "instinto de segurança" das burocracias, ou compromissos/interesses internos já enraizados na organização.

Seguem-se indicações do que funcionaria certamente como fatores-controle, termo já agora assumido em um sentido positivo de realimentador da vitalidade do sistema-organização. Pela superficialidade com que é forçoso abordá-las, talvez caiba caracterizá-las aqui mais como exemplificativas do que como propriamente sugestivas.

IV.3.1. A participação departamental, através de convênios para estudos e assessoramento a grandes programas governamentais e privados, onde não se caracteriza uma simples prestação fortuita de serviços estreitamente delimitada por objetivos circunstanciais, é uma crescente fonte de intercâmbio da

universidade com setores do ambiente capazes de inseminá-la e em que ela mostra seu potencial e suas deficiências. Tais convênios precisam ser valorizados e utilizados como instrumento de avaliação e controle. Valorizados administrativamente, dar-se-lhes-ão "foros de cidadania" na programação universitária de trabalho dos Departamentos e na sistemática de normas que regem a administração de pessoal, financeira e de material, áreas onde hoje seus procedimentos, sobretudo de contratação e remuneração de pessoal, ainda são "semi-clandestinos" e apenas informalmente tolerados, por conflitarem com certas normas gerais em vigor. A execução dos convênios hoje ocorre criando-se na universidade estruturas paralelas e não raro conflitantes, porque as estruturas ordinárias são rígidas e a própria universidade não sabe ou não tem permissão para adaptá-las. Como instrumento de controle e avaliação, os convênios exigirão ser a Administração Central da UFA e a Secretaria de Ensino Superior (SESU) do MEC explícita e diretamente informados por parte dos órgãos convênientes sobre o desenvolvimento e os resultados do desempenho da universidade. Dever-se-ia dar toda liberdade para que sejam celebrados os convênios, e cobrar toda responsabilidade de seus resultados finais.

IV.3.2. As entidades da sociedade, que recebem um dos "produtos" básicos da universidade, o aluno graduado, precisam ser levadas a reagir como "clientela exigente", com plenos direitos. As entidades profissionais teriam o máximo interesse de se mobilizarem para exercerem uma ação avaliadora com informações e noções voltadas aos órgãos responsáveis a nível federal (CFE, SESU/MEC, Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH) da SEPLAN, Secretaria de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho) ou local, para que o processo seja positivamente realimentado. Muitas empresas de médio e grande porte já teriam hoje condições de colaborar em um trabalho desta natureza, e o fariam desde que a iniciativa viesse "de cima".

IV.3.3. Os Órgãos Superiores de Deliberação Coletiva (Conselhos) existentes hoje nas cúpulas das universidades admitem em sua composição, com voz e voto ativo, representantes de diversos setores da comunidade onde se instala a universidade. Tal instituto deveria ser repensado, dinamizado e amplamente



utilizado como mecanismo de controle da universidade. Hoje, ocupam aquelas posições respeitáveis senhores escolhidos às vezes com a influência do Reitor, figuras totalmente inócuas em termos de contribuição, não raro por se haver deixado que sua função ali se caracterizasse como representação honorífica e tradicional, como se não lhes coubesse um tipo de comportamento de quem tem interesses importantes e poderes de interferir em nome da comunidade. Aliás, por que não se fazem presentes nos Conselhos representantes autênticos da comunidade, ou sejam, parlamentares eleitos dos diversos partidos, gente que se sente responsável por interesses sociais como os de que trata a universidade?

IV.3.4. Não há dúvida, o estudante é o grande elemento controlador da administração universitária. Nos níveis fundamentais da atividade universitária - o que ocorre na sala de aula ou no laboratório - só ele mesmo pode ajudar a analisar e resolver deficiências. O estudante reivindicador parece muitas vezes à Administração incômodo, não raro injusto ou causador de transtornos. Mas o fato é que não é nele que a Administração costuma pensar em primeiro lugar. Só chega a seus problemas quando eles estão próximos do nível crítico. Aliás, sua posição deformada de simples reivindicante prova que, de fato, ele não tem na universidade lugar de participante.

O controle exercido pelo estudante é natural, e se traduz em atos de pressão sobre a Administração, nos problemas que lhe são afetos, e sobre o corpo docente no que se refere à qualidade de ensino e à adaptação de seus programas. Neste último ponto, o limite é a própria capacidade do professor de por-se na liderança das "saídas", através de um diálogo específico e técnico sobre o problema. Em princípio, um eventual caso de fracasso do diálogo deveria sugerir ao MEC a incapacidade das lideranças da universidade. E saber que o Governo realmente estaria disposto a pensar isso seria, sem dúvida, um poderoso fator de controle para dinamizar a Administração da universidade e os docentes responsáveis pelo ensino.

É importante, no entanto, notar que os debates e movimentos devem situar-se ao nível do processo decisório sobre for

mulação de políticas, não ao nível de execução da programação da universidade que não pode ser perturbada. Ela poderá ser mo dific ada, e é desejável que o seja, porém através dos canais pre vistos no processo decisório aos quais se encaminha o debate e que se supõem legítimos. (É claro, tais canais decisórios podem, eles próprios, ser objeto de questionamento e modificação). Só desta forma uma inovação poderá ser devidamente estruturada, provida de meios e implementada através da programação ordiná ria, à qual se vincula toda a máquina operacional da universidade.

IV.3.5. As associações de docentes (ou de servidores) da universidade também podem funcionar como um pólo interno/ex-terno de controle. Elas se compõem de membros da comunidade uni versit ária mas constituem pessoa jurídica distinta e indepen dente. A constituição das associações de docentes sob tal forma foi a grande denúncia e uma prova patente de que não há estruturas democráticas e participativas dentro da universidade. É necessá rio sair da universidade para reunir-se um grupo com preocupa ções idênticas. Só fora dela há clima de independência para uma discussão séria e possivelmente orientada para um problema da universidade ou da sociedade em que ela está envolvida, e com a qual deve estar comprometida. Esta observação acarreta outra: as associações de docentes serão um bom termômetro da abertura da universidade para a sociedade e a cultura do ambiente, de seu nível de democratização. À medida que a universidade real mente se tornasse uma instituição democrática e participativa, as associações de docentes provavelmente tenderiam a se esvasiar pouco a pouco, por desnecessárias.

IV.3.6. Atualmente, o processo de recrutamento de re curso s humanos para a universidade é injustificadamente restritivo. Já nem se fala dos controles ideológicos em nome da segu rança, por reconhecidamente abusivos e certamente em decadência. O próprio sistema regular de provisão, classificação e remuneração de cargos limita o aproveitamento rápido, específico e even tual de quem quer que tenha condições pessoais (mesmo sem titulações especiais) de contribuir para o ensino e pesquisa. No ci clo profissional é necessária uma participação maior de profis sionais, em regime parcial de trabalho ou mesmo não vinculados

à universidade. Seria natural, por exemplo, que em certas disciplinas daquele ciclo o programa desse lugar à participação ampla de profissionais de destaque ou possuidores de uma experiência válida no tema tratado. Um fator de enrijecimento pode certamente ser a extensão, a toda a universidade, dos critérios de formação dos quadros docentes aplicados à área de ciências básicas. Afinal, estamos em um país onde são escassos os recursos humanos de valor, e não é justo perder a universidade sua colaboração, devido a normas referentes a regime de trabalho, feitas para grandes quadros fixos e regulares. É possível, além disso, desenvolver o intercâmbio de professores mesmo para disciplinas regulares. É toda uma permeabilidade da instituição a valores existentes na sociedade, e cuja presença funcionaria como controle estimulador.

IV.3.7. Do ponto de vista do conteúdo qualitativo do ensino e da pesquisa aplicada, a universidade tem-se fechado ao meio profissional. Em certas áreas há o divórcio entre o profissional e o acadêmico. Este, na universidade, ascende funcionalmente apenas com o controle interno de seus pares nos concursos. A publicação de trabalhos, discussões e crítica em simpósios sobre problemas reais do desenvolvimento do país deveriam ser um critério mais valorizado para a titulação e ascensão funcional do docente.

IV.3.8. Algumas universidades em décadas anteriores tinham anexas a si, sem qualquer dependência administrativa, outras entidades escolares, de pesquisa ou atividades culturais. O centralismo acabou com isso. Mas, por que não se criar uma forma institucionalizada de aproximar todas estas entidades, mantida sua independência administrativa? Logo surgiriam as vantagens desta proximidade, sobretudo em termos de intercâmbio científico e cultural mais regular, inclusive informal:

IV.3.9. Cumpre voltar aqui - por especialmente importante - a mencionar a abertura e democratização do processo decisório e de escolha interna de lideranças.

Há, atualmente, manipulações evidentes feitas pela cúpula administrativa da universidade para garantir posições, e que as normas regimentais acobertam na medida em que são orien-

tadas para proteger antes de tudo a autoridade, e não as bases da organização. O formalismo do processo dá facilmente lugar a articulações exclusivistas e deixa de fora expressões do sentimento de maiorias por não se manifestar ele nas circunstâncias, momentos e formas regimentalmente fixadas. É sintomático que o Departamento, na legislação de 1965 a 1968, não seja definido como grupo ou grupos de docentes mas como "a menor fração da estrutura"... a qual, poder-se-ia concluir, define-se a partir de cima...

Embora não caiba alongar-se sobre o assunto, que já foi explicitamente abordado no item II.2, à pág. 70, um traço ' caracterizante de tal política, que abriria caminho a toda uma mudança de comportamento, seria a escolha do Reitor pela própria universidade, limitando-se o Governo a nomeá-lo. No máximo, caberia ao ministro o direito do veto.

IV.3.10. Definida pelo MEC uma política de controle ' preocupada, de fato, em despertar sobre a universidade estímulos diversos de natureza social que de dentro e de fora dela funcionem como controles, multiplicar-se-ão para as autoridades ministeriais oportunidades em que, através de contatos funcionais ordinários, manifestem seu interesse e seu ponto de vista' quando o assunto envolver o relacionamento com aqueles pólos dinâmicos de controle. Se isto ocorre nos contatos pessoais, não apenas em comunicações administrativas formais, estará sendo de decisivamente reforçada a política adotada, considerando-se o que tal forma de contato com superiores representa para o comportamento burocrático.

IV.3.11. Finalmente, é preciso que a Administração da Universidade, em todos os seus escalões, seja obrigada a informar. Informar regularmente sobre os recursos, as políticas, os mecanismos do processo, e os resultados. As empresas industriais e comerciais, que mantêm um processo decisório racionalmente conduzido e controles diversos sobre o movimento financeiro, sobre o sistema de pessoal, o processo produtivo, etc., têm suas razões estratégicas para divulgar pouco de tudo isso. A uni

versidade não. É instituição de interesse público, não tem "concorrentes" nem proprietários. Quanto mais permeável, mais suscetível de controles de natureza social. A informação deve ser afirmada como direito a ser atendido antes que exigido. Afinal, não se estará fazendo mais do que vivificar o antigo instituto jurídico do Direito Público segundo o qual a autoridade pública é obrigada a expedir, quando solicitada por algum cidadão na forma da lei, certidão fiel de qualquer de seus atos ou fatos administrativos.

As reflexões ou sugestões precedentes supõem a convicção de que o importante é abrir a universidade a estes controles. Pois a organização, com lideranças autênticas e estruturas participativas, tem sempre mecanismos de auto-correção e saberá descobrir as soluções.

#### IV.4. Controles de natureza gerencial

IV.4.1. A política de controle a nível gerencial supõe, antes de tudo, que o próprio Governo venha a definir explicitamente o que ele espera da universidade. E nesta definição de objetivos, em certo momento, chegará ele a deparar-se com a tendência atual, já referida, de interessar-se pela gestão interna dos recursos de pessoal, financeiros, etc. É verdade que as medidas que hoje seguem esta linha poderiam ser afirmadas em nome de objetivos de moralidade, de austeridade no trato de dinheiros públicos. A questão, no entanto, é saber se estes objetivos não podem ser confiados à própria universidade cujos administradores, ocupantes de cargos de confiança nomeados ou homologados pelo Governo, não são, afinal, mais vulneráveis à corrupção do que os burocratas de escalões superiores. Para obviá-lo, há os controles externos já mencionados, e, inclusive, a fiscalização do poder legislativo.

No que tange a uma adequada organização e execução dos meios disponíveis, é bastante ao Governo certificar-se de que a própria universidade tem controles internos satisfatórios nas diversas áreas de sua administração.

IV.4.2. Em contrapartida, caberá ao Governo preocupar-se com os resultados universitários, o produto de sua atividade-fim. Isto equivale a dizer que ele deve estar preparado para definir, com a imprescindível participação dos próprios meios universitários, políticas e objetivos adaptados e em relação com o ensino, a pesquisa e outras contribuições à comunidade, inclusive a forma como se articularão com outros objetivos e políticas setoriais de nível federal ou regional.

A questão chave da execução do controle por resultados é a dificuldade que se pode encontrar na definição adequada de critérios, medidas e padrões de desempenho que permitam a avaliação, fase intermediária do controle. A avaliação de resultados de uma organização cujo produto é de natureza mensurável, e cujos objetivos podem ser expressos em termos financeiros, já tem hoje técnicas auxiliares amplamente difundidas. Objetivos sociais, educacionais e culturais não são, porém, adequadamente mensuráveis, e os aspectos quantitativos que incluem (número de graduados, recursos aplicados em pesquisa, número de ouvintes/hora ou horas de assistência, consultoria, etc.) não satisfazem porque não referem os aspectos qualitativos, onde reside a verdadeira problemática dos objetivos, e que podem propiciar um controle fecundo em aperfeiçoamentos. Ainda que não se deva evitar tentativas para aperfeiçoar medidas de avaliação deste tipo de resultados, é importante fixar que eles, mesmo dificilmente quantificáveis, são no entanto percebidos pelas pessoas ao longo de muitas observações, formando-se na sociedade uma média de opiniões a respeito, altamente válida. Por isso mesmo a importância dos controles sócio-políticos. Mais uma vez é preciso dar-lhes prioridade sobre os controles gerados na própria burocracia, e buscar, criteriosamente, o que dizem ou escrevem sobre o assunto os grupos especializados e a opinião predominante em círculos mais amplos.

IV.4.3. A política de controle do Governo deve certamente incluir, abaixo dos objetivos referentes a resultados de atividades-fim e acima daqueles referentes especificamente a meios (desejavelmente transferidos para a responsabilidade exclusiva da própria universidade), um objetivo de natureza gerencial a que deve atender uma entidade patrocinadora que rateia e

distribui recursos sempre escassos. Trata-se de objetivo ou objetivos referentes aos custos totais da universidade, da qual a nação tem direito de exigir um esforço especial de austeridade, consideradas outras prioridades do desenvolvimento.

Caberia, no caso, adotar-se uma política inspirada no incrementalismo, e evitar critérios relativos, mesmo aqueles em que se comparam as universidades. Cada universidade deve mos-trar que está reduzindo custos desnecessários e remanejando internamente recursos para atividades mais importantes, e que nes-te esforço conseguiu resultados superiores aos de anos anterio-res.

Por seu lado, a concessão de recursos, postos os limites de disponibilidade, terá aquela demonstração como um de seus critérios, mas deverá basear-se sobretudo na natureza da programação, expressa no Orçamento por Programas e na capacidade de realização da universidade que o acompanhamento do MEC, ao longo do ano anterior, tiver demonstrado.

IV.4.4. Sobre a política de controle vale ainda uma observação: fora do que for estritamente vinculado aos seus objetivos gerenciais, não deveria o Governo legislar, mesmo tratando-se de assuntos ou problemas comuns às universidades. Nes-se último caso, caberia a elas próprias discutirem e decidirem o que lhes parecesse conveniente. Problemas relativos à política de pessoal, a planos de classificação e remuneração, à estrutura da carreira do magistério, são exemplos típicos. O CFE serviria então como instância nas situações de impasse. Um órgão como o CRUB (se fossem os reitores escolhidos pelas próprias universidades), ou similar, seria o fórum legítimo para tais discussões e decisões. Fora destes casos, tudo mais ganharia em ser deixado à decisão de cada universidade.

#### IV.5. Conclusões

E se chega ao fim destas considerações em torno da política de controle do Governo para (não mais sobre) as universidades, acreditando ter-se levado o estudo até onde se pretendia. O controle definitivo e prioritário é o de natureza sócio-política, interno ou externo à própria organização universitá

ria. O controle gerencial de resultados e meios (este entregue sobretudo à universidade mesma) deve ordenar-se àquele, fornecendo-lhe informações para avaliação e mecanismos para efetivar a melhor adaptação do sistema universitário às necessidades de sua clientela e de seu meio ambiente. Sob tal sistema de controle dinâmico, a universidade encontrará os caminhos de seu desenvolvimento e, por conseqüência, de sua autonomia.



## B I B L I O G R A F I A

Livros e publicações não periódicas

1. ALENCAR, José D., e SOUZA, Augusto C. de Mello. Manual de Auditoria. Brasília, DIPEC, 1977.
2. ALTOÉ, João Bosco. Reforma Administrativa (Redação Atualizada). Brasília, Senado Federal-Subsecretaria de Edições Técnicas, 1974.
3. AMOROSO LIMA, Alceu. O espírito universitário. Rio de Janeiro, Agir, 1969
4. ANTHONY, Robert N. Planning and control systems: a framework for analysis. Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1965.
5. A RECONSTRUÇÃO educacional no Brasil. Ao povo e ao Governo (manifesto dos pioneiros da educação nova). S. Paulo, Ed. Nacional, 1932.
6. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, O Problema Universitário Brasileiro. Rio, 1929.
7. ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. O Livro Negro da USP - o controle ideológico na universidade. São Paulo, 1978.
8. ATCON, Rudolf. Administração integral universitária. s.l. , MEC/PREMESU - Convênio de Assistência Técnica MEC-BID , 1974.
9. AZEVEDO, Fernando de. A cultura brasileira. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, 1943.
10. ——. As universidades no mundo de amanhã: seu sentido, sua missão e suas perspectivas atuais. S. Paulo, Ed. Nacional, 1947.

11. BARROS, Roque Spencer Maciel de (Org.). Diretrizes e Bases da Educação Nacional. São Paulo, Pioneira, 1960.
12. BELFORT, J.J. Tavares. A criação de uma Universidade no Brasil. Recife, Tipografia Mercantil, 1873.
13. BEVILACQUA, Clóvis. História da Faculdade de Direito do Recife. 2. ed. Brasília, Instituto Nacional do Livro, 1977.
14. BERGER, Manfredo. Educação e dependência. Porto Alegre, DIFEL/Co-edições URGs, 1976.
15. BRAGA, Ronald. O ensino superior no Brasil: presente e futuro. In: Educação Superior Brasileira. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1979. (Estudos e Debates, 2).
16. BRANDÃO, Alonso Caldas. Contabilidade Pública. 4. ed. atualiz. Rio, A. Coelho Branco Filho, 1956.
17. BRIGGS, Moacir Ribeiro. Depoimento sobre o DASP. Brasília, Serviço de Documentação do DASP, 1966.
18. BRODERSON, M., e SANJURJO, M. Ester (Org.). Financiamiento de la Education en America Latina. México, Fondo de Cultura Económica - BID, 1978.
19. BUCKEY, Walter. A sociologia e a moderna teoria dos sistemas. São Paulo, Cultrix, 1976.
20. BUCRET, Bernard. The University today: its role and place in society: an international study. Genova, B. Bucret, Rafe-uz-Zaman, UNESCO, 1960.
21. CARONE, Edgard. A República Velha (evolução política). 2. ed. São Paulo, Difel, 1974.
22. CARTAXO, Ernani. Histórico da Universidade do Paraná. In: Anuário da Universidade do Paraná, 1946 - 47. Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná, 1948.
23. CHAPMAN, Brain. Devolução de poderes a instituições autônomas, inclusive entidades profissionais e universidades. Tema I do XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas. Rio, FGV, 1960.

24. CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. A autonomia universitária como principal dimensão da crise institucional da universidade brasileira. Brasília, set./1978. Mimeo.
25. DE MOOR R.A. et alii. University Democracy and Participatory Systems. In: Institutional Manegement in Higher Education. Paris, Center for Educacional Research and Innovation (CERI), 1969.
26. DIAS, J. Nazarê Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967. Rio, FGV, 1968. (Cadernos de Administração Pública, 73).
27. D'IRSAY, Spephan. Histoire de universités françaises et étrangères des origènes a nos jours. Paris, A. Picard, 1933.
28. DOWNS, Anthony. Inside Bureaucracy. Boston, Little, Brown & Company, 1967.
29. FERNANDES, Florestan. Universidade Brasileira: reforma ou revolução. S. Paulo, Ed. Alfa-Omega, 1975.
30. FOURNIER, Jacques. Politique de l'éducation. Paris, Éd. du Seuil, 1971.
31. FREITAG, Bárbara. Escola, estado e sociedade. 3a. ed. São Paulo, Cortez & Moraes, 1979.
32. FURTADO, Secundino. Universidade do Paraná 1912-1962. (publicação do Cinquentenário). Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná, 1962).
33. GARCIA, Pedro Benjamin. Educação: modernização ou dependência?. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
34. GORTNER, Harold F. Administration in the public sector. New York, John Wiley & Sons, 1977.
35. GUERREIROS RAMOS, Alberto. Administração e Estratégia do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, FGV, 1966.
36. GUSDORF, Georges. L'Université en question. Paris, Payot, 1964.

37. HAAS, J. Eugene & DRABEK, Thomas E. Complex Organization: a sociological perspective. N.Y., the McMillan Company, 1973.
38. HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. 10. ed. Rio, Livraria José Olympio Editora, 1976.
39. JASPERS, Karl. The idea of the university. London, P. Deven, 1959.
40. KOURGANOFF, Vladimir. La face cachée de l'université. Paris, Presses Universitaires de France, 1972.
41. LAPASSADE, Georges. Groupes, Organizations et Institutions. 2. éd. Paris. Gauthier-Villars, 1970.
42. LEITE, Rogério C. de Cerqueira. As sete pragas da universidade brasileira. São Paulo, Duas Cidades, 1978.
43. LEITE, Serafim S.J. História da Companhia de Jesus no Brasil. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro/Livraria Civilização Brasileira, 1949.
44. \_\_\_\_\_. Novas páginas da História do Brasil. Rio, Comp. Editora Nacional, 1965. (Brasiliana, 324).
45. LOBROT, Michel. La Pédagogie Institutionnelle. 3. éd. rev. aug. Paris, Gauthier-Villars, 1972.
46. MARTINS FILHO, Antônio. Autonomia das Universidades Federais. 2. ed. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1964.
47. MENDES, Durmeval Trigueiro. Comentários sobre o tema "a universidade e a sociedade brasileira atual: participação e alienação". In: O sistema universitário e a sociedade brasileira. Anais do seminário realizado em João Pessoa (PB), outubro de 1978. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1978. (Estudos e Debates, 1).
48. \_\_\_\_\_. Toward a theory of educational planning: the Brazilian case. Michigan State University, 1972.

49. MQACIR, Primitivo. A instrução e as Províncias - subsídios para a história da educação no Brasil. São Paulo, Nacional, 1939.
50. NIGRO, Felix. Administração de Pessoal no Serviço Público. Rio, FGV, 1966.
51. ONUSKIN, Victor Grigor'evich. La planification du développement des universités. Seminaire de l'Institut International de Planification de l'Education (IIPE), Paris, 7-11 Juillet, 1969. Paris, UBESCO/IIPE, 1971.
52. ORTEGA y GASSET, José. Mission of the university. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1944.
53. PASSOW, A.H. et alii. The national case study: an empirical comparative study of twenty-one educational systems. Stockhölms-Sweden, International Association for the Evaluation of Educational Achivement (IEA), Almqvist & Wiksell, Inc., 1976.
54. PEREIRA, L., e FORACCHI, Marialice M. (Org.). Educação e Sociedade. 7. ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976.
55. PINTO PESSOA SOBRINHO, Eduardo. Manual dos servidores do Estado. 5. ed. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho, 1950.
56. \_\_\_\_\_. Classificação de Cargos. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho, 1952.
57. RIBEIRO, Darci. A universidade necessária. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.
58. RIBEIRO, Maria Luiza Santos. Introdução à história da educação brasileira. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978.
59. ROSSI, Wagner Gonçalves. Capitalismo e Educação. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978.
60. SANTOS, J. Henrique. A Universidade e a sociedade brasileira atual: participação e alienação. In: O sistema universitário e a sociedade brasileira. Anais do seminário realizado em João Pessoa (PB), outubro de 1968. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1978. (Estudos e Debates, 1).

61. SCHWARTZMAN, Simon. Formação da comunidade científica no Brasil. Rio de Janeiro, Nacional, 1979.
62. \_\_\_\_\_. Por uma nova agenda. In: Educação Superior Brasileira. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1979.
63. SELZNICK, Philip. A Liderança na Administração - uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro, FGV, 1972.
64. SEMINÁRIO sobre Administração Universitária. Rio de Janeiro, EIA/FGV, 1976. (mimeograf.).
65. SENNA, Homero, e ZORBALAN, Clóvis. Fundações no Direito e na Administração. Rio, FGV, 1970.
66. SOUZA CAMPOS, Ernesto de. Educação Superior no Brasil - esboço de um quadro histórico: 1549-1939. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, 1940.
67. \_\_\_\_\_. Instituições culturais e de educação superior no Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.
68. SPIX, J.B. von, e MARTIUS, K.F.Ph. von. Viagem pelo Brasil: 1817-1820. 2. ed. Rio, Edições Melhoramentos, s.d.
69. TEIXEIRA, Aluísio Spínola. Educação no Brasil. São Paulo, Nacional, 1969.
70. TOBIAS, José Antônio. História da Educação Brasileira. 2. ed. São Paulo, Juriscredi, 1972.
71. VAZ, Henrique de Lima. Cultura e Universidade. Petrópolis, Vozes, 1966.
72. VIANA, Arízio de. DASP, instituição a serviço do Brasil. Rio, s. ed., 1953.
73. VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. Rio de Janeiro, FGV, 1975.
74. WAHRLICH, Beatriz. Administração de Pessoal, princípios e técnicas. Rio, FGV, 1964.
75. WEBER, Max. Economia y Sociedad: esbozo de sociologia comprehensiva. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.
76. \_\_\_\_\_. Ensaio de Sociologia. 3. ed. Rio, Zahar, 1974.

## Periódicos

1. AZEVEDO, Fernando de. A universidade e o problema do humanismo (especialização e cultura geral). Revista Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1(3), jul. 1965. p. 211-24.
2. BAZILLI, Roberto Ribeiro. A universidade oficial como nova forma de autarquia. Problemas Brasileiros. jul. 1979.
3. CHACON, Vamireh. As primeiras universidades brasileiras. Revista do Serviço Público. Brasília, 109 (1) jan./mar.1974. p. 157-173.
4. INOVACIÓN Institucional, Desenvolvimento Institucional, Institucionalización Organizacional. Revista Latinoamericana de Administración Pública. n.4. ago. 1975. ( Número Especial).
5. LEITE, Serafim, S.J. O Curso de Filosofia e tentativa de criar a universidade no Brasil no Séc. XVII. Verbum. Rio de Janeiro, 5 (2), Jan. 1948.
6. MEIRELLES, Hely Lopes. Autarquias e Entidades Paraestatais. Revista do Direito Administrativo, v.68, 1962
7. MENDES, Durmeval Trigueiro. A universidade e sua utopia. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, 50 (112), out./dez. 1968. p. 223-31.
8. ——. Governo da Universidade. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. 47 (105), jan./mar. 1967. p. 68-90.
9. ——. Desenvolvimento, Tecnocracia e Universidade. Vozes, Revista de Cultura. Petrópolis, 60 (6), ago. 1974. p.421-32.
10. MITRAUD, Alysson D. et alii. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. Revista de Administração Pública. Rio, 11 (4), out./dez. 1977.
11. NÓBREGA, Francisco Pereira et alii. A universidade e a problemática político-social. Educação Brasileira. Brasília, CRUB, Ano II, n.4, 1º Sem. 1980. p. 77-94.

12. REALE, Miguel. Realidade e perspectiva da universidade brasileira. Educação. Brasília, 3 (9), jul./set. 1973. p. 107-12.
13. RESENDE, Antonio Muniz de et alii. A Administração Universitária como Ato Pedagógico. Educação Brasileira. Brasília, CRUB, Ano 1, n.2, mai./ago. 1978. p. 15-58.
14. RESENDE, Antonio Muniz de. Crise do ensino, crise da cultura. Educação Brasileira. Brasília, CRUB, Ano 1, n.1, jan./abr. 1978. p. 15-49.
15. SARAIVA, Oscar. As Autarquias no Direito Público Brasileiro. Revista do Serviço Público. 3 (3), set. 1940.
16. SEMINÁRIO sobre la función del control en la Administración Pública (Atlihuetzía, Tlaxcala, México, 1973). Revista de Administración Pública. México, n.24, ene./abr. 1973.
17. SIEGEL, Gilbert B. The Strategy of Public Administration Reform: the case of Brazil. Public Administration Review. 76 (1), mar. 66.
18. SUCUPIRA, Newton. Parecer nº 76/62: Amplitude e limites da autonomia universitária. Documenta. Brasília, jun 1962.
19. TEIXEIRA, Anízio S. A universidade de ontem e de hoje. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, 41(95) jul./set. 1964. p. 27-47.
20. TOURAINE, Alain. O silêncio da universidade. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, 60(33) jan./mar. 1974. p. 22-30.
21. UNIVERSITÉ. Esprit. Paris, n.23/24, nov./dec. 1978. (número especial).
22. WAHRLICH, Beatriz. As razões de ser do DASP, Separata de Cultura Política. Rio, n.3. mai. 1941.
23. —. Reforma Administrativa Brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública. Rio, 8(2), abr. /jun. 1974.



Publicações Oficiais

1. BRASIL. Leis, Decretos, etc. Coleção de Leis. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.
2. BRASIL. Leis, Decretos, etc. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro/Brasília, Departamento de Imprensa Nacional.
3. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Coordenação do Aperfeiçoamento do Ensino Superior- CAPES. Catálogo Geral das Instituições de Ensino Superior - 1974. Brasília, s.d.
4. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Assuntos Culturais - Universidade Federal da Bahia. Instituto do Serviço Público. Reforma Universitária - Avaliação da implantação nas universidades federais. Salvador, 1975.
5. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Diretoria do Ensino Superior. Relatório da Equipe de Assessoramento ao Planejamento do Ensino Superior - EAPES. Rio, Acordo MEC/USAID, 1968.
6. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Órgãos do MEC e Universidades: histórico, administrativo-ementário. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação, 1970.
7. BRASIL. Ministério da Fazenda. Código de Contabilidade da União. Rio, Imprensa Nacional, 1923.
8. BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Es critório da Reforma Administrativa. Reforma administrati-va em marcha. Brasília, 1969.
9. BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - Mi nistério da Fazenda - Ministério da Educação e Cultura. Reforma Universitária - Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68. Rio, Gráfica do IBGE, 1968.
10. CARVALHO, Guido Ivan de. Ensino Superior - Legislação e Ju risprudência. 5v. 2.ed. MEC/COLTED, 1979.

11. NEVES, Carlos de Souza. Ensino Superior no Brasil - Legislação e Jurisprudência Federais. 6 v. de 1930 a 1961, Rio de Janeiro, INEP/MEC, 1955/1969.
12. SEMINÁRIO sobre o ensino superior. 2 v. 2.ed. Brasília, comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, 1977.

## Teses e Dissertações

(FONTE: BRASIL, MEC/SG/CIMEC. Catálogo do Banco de Teses. v.1 a 4. Brasília, 1976 a 1979).

1. ALBUQUERQUE, Nivaldo Rodrigues. A evolução da universidade brasileira: análise crítica e tentativa de estabelecimento de um modelo estrutural para as universidades federais. Tese de Mestrado. EBAP/FGV. Rio de Janeiro, 1974.
2. BASTOS, Jesus de Alvarenga. Administração da Universidade Federal: contribuição da abordagem sistêmica. Tese de Mestrado. UFF. 1977.
3. BERVIQUE, Janete de Aguirre. Ensino Superior no "Campus Avançado" de Humaitá. Tese de Mestrado. UNESP-Baurú. 1976.
4. FAIDIGA, Maria Tereza Bijos. Um estudo sobre a aplicação de contabilidade de custos às universidades. Tese de Mestrado. PUC/RJ. 1974.
5. FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade brasileira em busca de sua identidade. Tese para concurso de Livre Docência. PUC/RJ. 1976.
6. HORTA, José Ribeiro Baia. O Conselho Federal de Educação e o planejamento educacional brasileiro (uma contribuição à história da educação brasileira). Tese de Mestrado. PUC / RJ. 1975
7. MATTEI, José Amílcar. Ensino superior no Brasil: ensaio sobre as instituições antecedentes - tendências, estruturas. Tese de Mestrado. Fundação Escola de Sociologia e Política de S. Paulo. 1978.
8. MENDES, Affonso Paulo. Congruência entre o funcionamento atual da UFJF e as exigências da Lei nº 5.540/68. Tese de Mestrado. UFRS. 1978.
9. MORO, Vicente. Análise dos aspectos formais e reais da Universidade de Passo Fundo. Tese de Mestrado. UFRS. 1978.
10. MOURA, Lenice Bezerra. O planejamento governamental e seus efeitos sobre o MEC: o caso brasileiro. Tese de Mestrado. PUC/RJ. 1975.

11. PIMENTA, Cornélio Otávio Pinheiro. A administração pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa. Tese de Mestrado. EBAP/FGV. 1976.
12. SOUZA, Mário Nazareno Noronha Faria e. Burocracia e Desenvolvimento: em busca de uma teoria das organizações da zona periférica. Tese de Mestrado. EAESP/FGV. 1978.
13. TRAMONTIN, Raulino. Regionalização e planejamento do ensino superior. Tese de Mestrado. UFRS. 1975

## A N E X O A

DOCUMENTAÇÃO OFICIAL, FONTE DAS INFORMAÇÕES

BÁSICAS SOBRE CARGOS DE PESSOAL

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - 1962

Decreto nº 51.385 de 04.01.62 (DOU de 08.01.62);  
Decreto nº 51.610 de 30.11.62 (DOU de 05.12.62);  
Decreto nº 55.733 de 04.02.65 (DOU de 08.02.65);  
Decreto nº 56.256 de 05.05.65 (DOU de 18.05.65);  
Decreto nº 57.600 de 06.01.66 (DOU de 10.01.66);  
Decreto nº 60.999 de 13.07.67 (DOU de 10.08.67).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - 1974

Decreto nº 77.768 de 08.06.76 (DOU de 10.06.76, Suplemento);  
Decreto nº 76.823 de 16.12.75 (DOU de 18.12.75);  
Decreto nº 76.867 de 17.12.75 (DOU de 29.12.75, Suplemento);  
Decreto nº 77.788 de 08.06.78 (DOU de 10.06.76, Suplemento);  
Decreto nº 80.305 de 08.09.77 (DOU de 09.09.77);  
Portaria DASP nº 892 de 27.06.78 (DOU de 29.06.78);  
Decreto nº 77.750 de 07.06.76 (DOU de 09.06.76, Suplemento);  
Processo DASP nº 3.529 de 05.06.75;  
Processo MEC nº 384 de 19.09.75.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - 1960

Decreto nº 50.625 de 19.05.61 (DOU de 06.06.61);  
Decreto nº 50.625 de 19.05.61 (DOU de 07.06.61);  
Decreto nº 51.391 de 10.01.62 (DOU de 22.01.62, Suplemento);  
Decreto nº 61.710 de 21.11.67 (DOU de 05.12.67).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - 1974

Decreto nº 80.354 de 16.09.77 (DOU de 20.09.77);  
Decreto nº 76.271 de 15.09.75 (DOU de 17.09.75);  
Decreto nº 76.699 de 01.12.75 (DOU de 03.12.75, Suplemento);  
Decreto nº 78.655 de 29.10.76 (DOU de 05.11.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.048 de 14.07.76; (DOU de 19.07.76);  
Portaria DASP nº 109 de 18.01.78 (DOU de 26.01.78);  
Decreto nº 79.453 de 29.03.77 (DOU de 01.04.77);  
Decreto nº 80.852 de 28.11.77 (DOU de 30.11.77);

Processo DASP nº 1.806 de 24.03.75;  
Processo DASP nº 5.500 de 07.08.75;  
Processo MEC/DAU nº 468 de 09.12.75;  
Decreto nº 76.726 de 03.12.75 (DOU de 05.12.75, Suplemento)

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - 1960

Decreto nº 48.944 de 14.09.60 (DOU de 20.09.60);  
Decreto nº 50.917 de 06.07.61 (DOU de 21.07.61);  
Decreto nº 62.572 de 22.04.68 (DOU de 30.04.68).

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - 1974

Decreto nº 78.011 de 08.07.76 (DOU de 14.07.76);  
Decreto nº 78.991 de 21.12.76 (DOU de 27.12.76, Suplemento);  
Decreto nº 79.458 de 30.03.77 (DOU de 01.04.77, Suplemento);  
Decreto nº 80.935 de 05.12.77 (DOU de 07.12.77);  
Decreto nº 81.225 de 11.01.78 (DOU de 19.01.78);  
Decreto nº 78.283 de 17.08.76 (DOU de 19.08.76);  
Decreto nº 79.701 de 16.05.77 (DOU de 18.05.77);  
Processo DASP nº 12.840 de 15.12.75.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - 1962

Decreto nº 51.465 de 15.05.62 (DOU de 16.05.62);  
Decreto nº 51.642 de 26.12.62 (DOU de 31.12.62);  
Decreto nº 61.418 de 02.10.67 (DOU de 10.10.67);  
Decreto nº 60.469 de 14.03.67 (DOU de 16.03.67);  
Decreto nº 51.595 de 22.11.62 (DOU de 28.11.62).

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - 1974

Decreto nº 76.293 de 18.09.75 (DOU de 22.09.75);  
Decreto nº 79.814 de 14.06.77 (DOU de 16.06.77);  
Decreto nº 77.855 de 16.06.76 (DOU de 22.06.76, Suplemento);  
Portaria DASP nº 233 de 09.02.78 (DOU de 15.02.78);  
Decreto nº 79.938 de 12.07.77 (DOU de 15.07.77);  
Decreto nº 76.305 de 19.09.75 (DOU de 23.09.75, Suplemento);

Decreto nº 77.262 de 04.03.76 (DOU de 10.03.76, Suplemento);  
Decreto nº 77.987 de 07.07.76 (DOU de 13.07.76);  
Portaria DASP nº 327 de 06.03.78 (DOU de 08.03.78);  
Processo DASP nº 2.642 de 29.04.75;  
Processo DASP nº 8.663 de 06.05.76.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - 1961

Resolução Especial nº 224 de 24.03.64 (DOU de 05.05.64);  
Decreto nº 54.008 de 08.07.64 (DOU de 09.07.64);  
Decreto nº 62.674 de 08.05.68 (DOU de 31.05.68).

#### UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - 1974

Portaria nº 1.335 de 01.09.78 (DOU de 12.09.78);  
Decreto nº 80.704 de 09.11.77 (DOU de 11.11.77);  
Decreto nº 79.696 de 12.05.77 (DOU de 17.05.77);  
Decreto nº 77.971 de 06.07.76 (DOU de 08.07.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.180 de 03.08.76 (DOU de 10.08.76);  
Decreto nº 80.498 de 05.10.77 (DOU de 07.10.77);  
Decreto nº 78.712 de 10.11.76 (DOU de 16.11.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.222 de 05.08.76 (DOU de 12.08.76);  
Portaria DASP nº 276 de 22.02.78 (DOU de 01.03.78);  
Processo DASP nº 1.048 de 19.01.76;  
Processo MEC/DAU nº 480 de 15.12.75

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - 1962

Decreto nº 30 de 12.10.61 (DOU de 19.10.61);  
Decreto nº 51.487 de 08.06.62 (DOU de 11.06.62);  
Decreto nº 51.768 de 01.03.63 (DOU de 12.03.63);  
Decreto nº 51.540 de 23.08.62 (DOU de 23.08.62);  
Decreto nº 60.907 de 28.06.67 (DOU de 11.07.67).

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - 1974

Decreto nº 75.663 de 28.04.75 (DOU de 30.04.75);  
Decreto nº 78.284 de 17.08.76 (DOU de 19.08.76, Suplemento);



Decreto nº 81.224 de 18.01.78 (DOU de 19.01.78);  
 Decreto nº 77.719 de 31.05.76 (DOU de 01.06.76);  
 Decreto nº 75.664 de 28.04.75 (DOU de 30.04.75);  
 Decreto nº 80.440 de 28.09.77 (DOU de 04.10.77);  
 Decreto nº 80.280 de 05.09.77 (DOU de 09.09.77);  
 Decreto nº 77.681 de 26.05.76 (DOU de 28.05.76);  
 Decreto nº 76.669 de 24.11.75 (DOU de 26.11.75, Suplemento);  
 Portaria DASP nº 456 de 29.03.78 (DOU de 04.04.78);  
 Decreto nº 79.542 de 18.04.77 (DOU de 20.04.77, Suplemento);  
 Processo DASP nº 7.964 de 17.12.75;  
 Processo MEC nº 8.457 de 16.12.74;  
 Processo MEC/DAU nº 459 de 24.11.75.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - 1961

Decreto nº 51.412 de 20.02.62 (DOU de 23.02.62);  
 Decreto nº 51.526 de 26.07.62 (DOU de 01.08.62);  
 Decreto nº 53.554 de 07.02.64 (DOU de 17.02.64);  
 Decreto nº 60.986 de 11.07.67 (DOU de 18.07.67).

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - 1974

Decreto nº 76.718 de 02.12.75 (DOU de 05.12.75, Suplemento);  
 Decreto nº 77.822 de 15.06.76 (DOU de 21.06.76, Suplemento);  
 Decreto nº 80.362 de 19.09.77 (DOU de 21.09.77);  
 Decreto nº 80.329 de 14.09.77 (DOU de 19.09.77);  
 Decreto nº 78.093 de 19.07.76 (DOU de 21.07.76, Suplemento);  
 Decreto nº 77.325 de 22.03.76 (DOU de 25.03.76, Suplemento);  
 Decreto nº 76.700 de 01.12.75 (DOU de 03.12.75, Suplemento);  
 Processo DASP nº 3.420 de 02.06.75;  
 Processo MEC nº 444 de 08.11.75.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - 1960

Decreto nº 51.359 de 24.11.61 (DOU de 07.12.61, Suplemento);  
 Decreto nº 51.391 de 10.01.62 (DOU de 22.01.62, Suplemento);  
 Decreto nº 60.938 de 04.07.67 (DOU de 01.08.67).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - 1974

Portaria nº 1.061 de 20.07.78 (DOU de 26.07.78);  
Decreto nº 80.633 de 26.10.77 (DOU de 31.10.77);  
Decreto nº 77.954 de 30.06.76 (DOU de 02.07.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.169 de 02.08.76 (DOU de 06.08.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.327 de 26.08.76 (DOU de 01.09.76);  
Decreto nº 77.486 de 26.04.76 (DOU de 03.05.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.332 de 26.08.76 (DOU de 01.09.76, Suplemento);  
Processo nº 4.736 de 11.07.75;  
Processo MEC/DAU nº 477, de 12.12.75;  
Portaria DASP nº 404 de 16.03.78 (DOU de 22.03.78).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - 1960

Decreto nº 48.942 de 14.09.60 (DOU de 21.09.60);  
Decreto nº 51.360 de 24.11.61 (DOU de 07.12.61, Suplemento);  
Decreto nº 53.553 de 07.02.64 (DOU de 18.02.64);  
Decreto nº 64.187 de 11.03.69 (DOU de 24.03.69).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - 1974

Portaria DASP nº 689 de 18.05.78 (DOU de 23.05.78);  
Decreto nº 80.198 de 18.08.77 (DOU de 22.08.77);  
Decreto nº 75.330 de 30.01.75 (DOU de 03.02.75);  
Decreto nº 80.361 de 19.09.77 (DOU de 21.09.77);  
Decreto nº 78.645 de 27.10.76 (DOU de 04.11.76);  
Decreto nº 75.540 de 31.03.75 (DOU de 02.04.75);  
Decreto nº 78.645 de 27.10.76 (DOU de 04.11.76, Suplemento);  
Decreto nº 76.303 de 19.09.75 (DOU de 23.09.75, Suplemento);  
Decreto nº 75.357 de 06.02.75 (DOU de 12.02.75);  
Decreto nº 75.376 de 14.02.75 (DOU de 18.02.75);  
Decreto nº 76.959 de 30.12.75 (DOU de 31.12.75, Suplemento);  
Processo DASP nº 7.098 de 14.11.74;  
Processo MEC nº 445 de 11.11.75.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - 1961

Decreto nº 51.386 de 04.01.62 (DOU de 08.01.62);  
Decreto nº 58.199 de 15.04.66 (DOU de 03.05.66);  
Decreto nº 59.395 de 14.10.66 (DOU de 19.10.66);  
Decreto nº 60.544 de 07.04.67 (DOU de 27.04.67).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - 1974

Decreto nº 80.635 de 27.10.77 (DOU de 31.10.77);  
Decreto nº 79.980 de 18.07.77 (DOU de 22.07.77);  
Decreto nº 80.252 de 30.08.77 (DOU de 02.09.77);  
Decreto nº 79.381 de 11.03.77 (DOU de 15.03.77, Suplemento);  
Decreto nº 78.380 de 06.09.76 (DOU de 09.09.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.116 de 22.07.76 (DOU de 26.07.76, Suplemento);  
Decreto nº 79.533 de 14.04.77 (DOU de 18.04.77);  
Decreto nº 80.444 de 28.09.77 (DOU de 04.10.77);  
Processo DASP nº 283 de 07.01.76;  
Ofício UFPB nº 541/75 - R/GR de 19.11.75.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - 1960

Decreto nº 51.356 de 24.11.61 (DOU de 05.12.61, Suplemento);  
Decreto nº 49.121-A de 19.10.60 (DOU de 08.11.60);  
Decreto nº 60.882 de 21.06.67 (DOU de 28.06.67).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - 1974

Decreto nº 79.072 de 30.12.76 (DOU de 04.01.77, Suplemento);  
Decreto nº 78.286 de 18.08.76 (DOU de 20.08.76, Suplemento);  
Decreto nº 77.026 de 15.01.76 (DOU de 19.01.76);  
Decreto nº 79.858 de 23.06.77 (DOU de 29.06.77);  
Decreto nº 77.376 de 01.04.76 (DOU de 07.04.76, Suplemento);  
Decreto nº 76.868 de 17.12.75 (DOU de 29.12.75, Suplemento);  
Decreto nº 80.367 de 20.09.77 (DOU de 23.09.77);  
Decreto nº 78.678 de 08.11.76 (DOU de 12.11.76, Suplemento);  
Decreto nº 77.960 de 05.07.76 (DOU de 08.07.76, Suplemento);  
Processo DASP nº 7.044 de 03.03.75;  
Processo MEC nº 446 de 11.11.75.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - 1960

Decreto nº 51.352 de 23.11.61 (DOU de 04.12.61, Suplemento);  
Decreto nº 49.322 de 23.11.60 (DOU de 29.11.60);  
Decreto nº 51.637 de 21.12.62 (DOU de 14.01.63);  
Decreto nº 60.880 de 21.06.67 (DOU de 27.06.67);  
Decreto nº 51.391 de 10.01.62 (DOU de 22.01.62, Suplemento).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - 1974

Portaria DASP nº 604 de 02.05.78 (DOU de 08.05.78);  
Portaria DASP nº 1.080 de 26.07.78 (DOU de 01.08.78);  
Decreto nº 81.083 de 20.12.77 (DOU de 21.12.77);  
Decreto nº 76.543 de 04.11.75 (DOU de 06.11.75);  
Decreto nº 77.821 de 15.06.76 (DOU de 21.06.76, Suplemento);  
Decreto nº 77.988 de 07.07.76 (DOU de 13.07.76, Suplemento);  
Decreto nº 76.385 de 02.10.75 (DOU de 06.10.75, Suplemento);  
Decreto nº 78.488 de 29.09.76 (DOU de 01.10.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.431 de 16.09.76 (DOU de 22.09.76, Suplemento);  
Decreto nº 80.167 de 15.08.77 (DOU de 19.08.77);  
Portaria DASP nº 371 de 13.03.78 (DOU de 17.03.78);  
Processo DASP nº 1.413 de 04.03.75;  
Processo MEC nº 476 de 12.12.75.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO ("U.DO BRASIL", de 05.07.37 a 05.11.65). - 1960.

Decreto nº 51.391 de 10.01.62 (DOU de 22.01.62, Suplemento);  
Decreto nº 49.583 de 22.12.60 (DOU de 27.12.60);  
Decreto nº 60.455 de 13.03.67 (DOU de 20.04.67, Suplemento);  
Decreto nº 55.844 de 18.03.65 (DOU de 30.03.65, Suplemento);  
Resolução Especial nº 21 de 09.12.60 (DOU de 13.12.60, supl);

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - 1974

Portaria DASP nº 950 de 03.07.78 (DOU de 10.07.78);  
Portaria DASP nº 1.176 de 10.08.78 (DOU de 22.08.78);  
Portaria DASP nº 36 de 06.01.78 (DOU de 23.01.78);  
Decreto nº 80.894 de 30.11.77 (DOU de 02.12.77);

Decreto nº 79.982 de 18.07.77 (DOU de 22.07.77);  
Decreto nº 79.816 de 15.06.77 (DOU de 17.06.77);  
Decreto nº 78.528 de 04.10.76 (DOU de 07.10.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.287 de 18.08.76 (DOU de 20.08.76, Suplemento);  
Decreto nº 79.074 de 30.09.76 (DOU de 04.01.77, Suplemento);  
Decreto nº 80.315 de 12.09.77 (DOU de 14.09.77);  
Decreto nº 79.360 de 08.03.77 (DOU de 11.03.77, Suplemento);  
Processo DASP nº 6.041 de 29.08.75;  
Processo MEC nº 465 de 01.12.75.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - 1961

Decreto nº 51.469 de 21.05.62 (DOU de 23.05.62);  
Decreto nº 51.769 de 01.03.63 (DOU de 12.03.63);  
Decreto nº 57.600 de 07.01.66 (DOU de 10.01.66).

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - 1974

Portaria DASP nº 803 de 08.06.78 (DOU de 20.06.78);  
Portaria DASP nº 1.012 de 13.07.78 (DOU de 19.07.78);  
Decreto nº 78.487 de 29.09.76 (DOU de 01.10.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.221 de 05.08.76 (DOU de 11.08.76, Suplemento);  
Decreto nº 78.405 de 13.09.76 (DOU de 15.09.76);  
Decreto nº 79.835 de 22.06.77 (DOU de 24.06.77);  
Decreto nº 80.497 de 05.10.77 (DOU de 07.10.77);  
Decreto nº 77.940 de 30.06.77 (DOU de 02.07.77, Suplemento);  
Decreto nº 79.825 de 20.06.77 (DOU de 23.06.77);  
Decreto nº 77.610 de 17.05.76 (DOU de 20.05.76, Suplemento);  
Decreto nº 80.438 de 28.09.77 (DOU de 04.10.77);  
Decreto nº 77.085 de 27.01.76 (DOU de 30.01.76, Suplemento);  
Processo DASP nº 3.526 de 06.06.75;  
Processo MEC/DAU nº 419 de 14.10.75.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - 1960

Decreto nº 51.337 de 26.10.61 (DOU de 03.11.61, Suplemento);  
Decreto nº 55.039 de 19.11.64 (DOU de 01.12.64);  
Decreto nº 60.906 de 28.06.67 (DOU de 10.07.67);  
Decreto nº 51.391 de 10.01.62 (DOU de 22.01.62, Suplemento).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - 1974

Portaria DASP nº 603 de 02.05.78 (DOU de 05.05.78);  
 Decreto nº 78.691 de 10.11.76 (DOU de 16.11.76);  
 Decreto nº 77.938 de 30.06.76 (DOU de 02.07.76, Suplemento);  
 Decreto nº 77.867 de 21.06.76 (DOU de 24.06.76, Suplemento);  
 Decreto nº 77.127 de 11.02.76 (DOU de 17.02.76, Suplemento);  
 Decreto nº 77.986 de 07.07.76 (DOU de 13.07.76, Suplemento);  
 Decreto nº 78.142 de 30.07.76 (DOU de 05.08.76, Suplemento);  
 Despacho nº 296 de 31.05.77 (DOU de 13.06.77);  
 Processo nº 2.537 de 23.04.75;  
 Processo MEC/DAU nº 478 de 15.12.75;  
 Portaria DASP nº 423 de 21.03.78 (DOU de 28.03.78)

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - 1962

Decreto nº 51.524 de 26.06.62 (DOU de 06.07.62);  
 Decreto nº 51.602 de 27.11.62 (DOU de 30.11.62);  
 Decreto nº 60.832 de 08.07.67 (DOU de 12.07.67);  
 Decreto nº 61.456 de 04.10.67 (DOU de 16.10.67);  
 Decreto nº 54.051 de 27.07.64 (DOU de 30.07.64).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - 1974

Decreto nº 78.568 de 11.10.76 (DOU de 15.10.76, Suplemento);  
 Decreto nº 78.079 de 16.07.76 (DOU de 20.07.76, Suplemento);  
 Decreto nº 80.328 de 14.09.77 (DOU de 19.09.77);  
 Decreto nº 79.106 de 10.01.77 (DOU de 13.01.77, Suplemento);  
 Decreto nº 78.136 de 30.07.76 (DOU de 05.08.76, Suplemento);  
 Decreto nº 79.073 de 30.12.76 (DOU de 04.01.77, Suplemento);  
 Decreto nº 80.176 de 16.08.77 (DOU de 19.08.77);  
 Decreto nº 78.594 de 19.10.76 (DOU de 21.10.76, Suplemento);  
 Processo DASP nº 3.308 de 19.02.76;  
 Processo MEC/DAU nº 10 de 30.01.76.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - 1961

Decreto nº 49.979 de 23.01.61 (DOU de 20.12.61, Suplemento);  
 Decreto nº 51.652 de 09.01.63 (DOU de 18.01.63);  
 Decreto nº 60.905 de 28.06.67 (DOU de 06.07.67).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - 1974

Decreto nº 80.636 de 27.10.77 (DOU de 31.12.77);  
 Decreto nº 76.717 de 02.12.75 (DOU de 05.12.75, Suplemento);  
 Decreto nº 79.415 de 21.03.77 (DOU de 23.03.77, Suplemento);  
 Decreto nº 75.692 de 06.05.75 (DOU de 08.05.75);  
 Decreto nº 77.765 de 08.06.76 (DOU de 10.06.76, Suplemento);  
 Decreto nº 79.769 de 02.06.77 (DOU de 07.06.77);  
 Decreto nº 80.224 de 24.08.77 (DOU de 26.08.77);  
 Decreto nº 80.508 de 07.10.77 (DOU de 14.10.77);  
 Portaria DASP nº 1.274 de 28.08.78 (DOU de 01.09.78);  
 Portaria DASP nº 367 de 10.03.78 (DOU de 14.03.78);  
 Decreto nº 80.948 de 07.12.77 (DOU de 09.12.77);  
 Decreto nº 80.830 de 28.11.77 (DOU de 30.11.77);  
 Decreto nº 75.693 de 06.05.75 (DOU de 08.05.75);  
 Processo DASP nº 7.478 de 24.11.74;  
 Processo MEC/DAU nº 401 de 02.10.75;  
 Portaria DASP nº 1.063 de 20.07.78 (DOU de 26.07.78);

## UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO - 1960

Decreto nº 51.357 de 24.11.61 (DOU de 07.12.61, Suplemento);  
 Decreto nº 49.593 de 27.12.60 (Dep.de Imp.Nac."Col.de Leis do Brasil de 1960, v.VIII, t.II, p. 781);  
 Decreto nº 51.391 de 10.01.62 (DOU de 22.01.62, Suplemento);  
 Decreto nº 51.633 de 19.12.62 (DOU de 02.01.63);  
 Decreto nº 58.516 de 27.05.66 (DOU de 15.06.66).

## UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO - 1974

Portaria DASP nº 693 de 18.05.78 (DOU de 26.05.78);  
 Decreto nº 78.242 de 13.08.76 (DOU de 18.08.76, Suplemento);  
 Decreto nº 77.820 de 15.06.76 (DOU de 21.06.76, Suplemento);  
 Decreto nº 80.279 de 05.09.77 (DOU de 09.09.77);  
 Decreto nº 77.857 de 16.06.76 (DOU de 22.06.76, Suplemento);  
 Decreto nº 80.579 de 19.10.77 (DOU de 24.10.77);  
 Decreto nº 78.680 de 08.11.76 (DOU de 12.11.76, Suplemento);  
 Decreto nº 78.179 de 03.08.76 (DOU de 10.08.76, Suplemento);

Processo DASP nº 2.122 de 04.02.76;  
Processo MEC/DAU nº 380 de 17.09.75.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - 1963

Decreto nº 53.377 de 31.12.63 (DOU de 08.01.64);  
Decreto nº 61.583 de 20.10.67 (DOU de 25.10.67);  
Decreto nº 60.731 de 19.05.67 (DOU de 19.05.67).

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - 1974

Portaria nº 1.217 de 16.08.78 (DOU de 23.08.78);  
Decreto nº 80.946 de 06.12.77 (DOU de 09.12.77);  
Decreto nº 76.751 de 05.12.75 (DOU de 11.12.75, Suplemento);  
Decreto nº 78.204 de 05.08.76 (DOU de 11.08.76, Suplemento);  
Processo DASP nº 3.899 de 18.06.75;  
Processo MEC/DAU s/nº de 13.10.75 (Ofício UFRRJ nº 568 de 07.10.75);  
Decreto nº 76.756 de 10.12.75 (DOU de 12.12.75, Suplemento);  
Decreto nº 80.784 de 22.11.77 (DOU de 24.11.77);  
Decreto nº 76.764 de 10.12.75 (DOU de 12.12.75, Suplemento);  
Decreto nº 78.047 de 14.07.76 (DOU de 19.07.76, Suplemento);



## A N E X O    B '

DATAS DE CRIAÇÃO E FEDERALIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES  
FEDERAIS AUTÁRQUICAS E SUAS UNIDADES CONSTITUTIVAS ORIGINAIS

1) FONTES:

BRASIL, MEC/SG: "Órgãos do MEC e Universidades: histórico, administrativo-ementário". Rio, Serviço de Documentação do MEC, 1970; SOUZA CAMPOS, Ernesto: "Instituições Culturais e de Educação Superior no Brasil". Impr. Nacional, Rio, 1941.

2) CONVENÇÕES:

Em relação às unidades universitárias (Faculdades, Escolas, Institutos), adotaram-se as seguintes convenções:

- a data indicada representa ordinariamente a do ato oficial inicial da autoridade instituidora, mesmo que a unidade tenha passado por reestruturação ou consideráveis ampliações posteriores;
- a data entre parênteses é a do primeiro ato oficial federal (geralmente de autorização para funcionamento, reconhecimento federal — quando a criação estava delegada a outra autoridade — ou equiparação a institutos federais, figura hoje não mais existente) relativo à unidade, por não se haver obtido a data do ato oficial e inicial de criação;
- as unidades com nomes entre parênteses não constituíram inicialmente a universidade, mas já existiam à data de sua federalização;
- estão especificadas as unidades não componentes da universidade federal, mas simplesmente a ela agregadas, sendo geralmente particulares;

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

CRIAÇÃO : Lei nº 3.867 de 25.01.61

|                                       |          |
|---------------------------------------|----------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade de Direito | 24.05.31 |
| federalização                         | 24.12.49 |
| Faculdade de Medicina                 | 08.01.51 |
| federalização                         | 25.01.61 |
| Escola de Engenharia                  | 24.05.55 |
| federalização                         | 25.01.61 |

|   |          |
|---|----------|
| Faculdade de Odontologia  | 17.04.57 |
| federalização   | 25.01.61 |
| Faculdade de Ciências Econô-<br>micas                             | 19.01.54 |
| federalização   | 25.01.61 |
| Faculdade de Filosofia, Ciên-<br>cias e Letras (Criada com a Lei) | 25.01.61 |

FEDERALIZAÇÃO: (já é criada em regime federal)

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

CRIAÇÃO\* : Decreto-lei nº 9.155 de 08.04.46

Unidades: Faculdade de Medicina 18.02.1808/1832 (denominação); (Criada e mantida pelo Governo Federal). Anexas as Escolas de Odontologia e Farmácia, e depois (1946) também às Escolas de Enfermagem e Serviço Social.

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| Faculdade de Direito        | 15.03.1891 |
| federalização               | 19.12.56   |
| Escola Politécnica          | 1897       |
| federalização               | 14.12.34   |
| Faculdade de Filosofia      | 20.10.42   |
| federalização               | 04.12.50   |
| Faculdade de Ciências Econ. | 1905       |
| federalização               | 04.12.50   |

\* Como entidade mantida parcialmente pelo Governo Federal, reunindo institutos estaduais, federais e particulares.

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 1.254 de 04.12.50.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CRIAÇÃO : Lei nº 2.373 de 16.12.54

|  |                   |
|--|-------------------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade de Direito  | 01.03.03          |
| federalização                          | 09.04.34/24.01.46 |
| Faculdade de Farmácia e<br>Odontologia | 31.10.40          |
| federalização                          | 04.12.50          |

|                       |          |
|-----------------------|----------|
| Escola de Agronomia   | 16.01.50 |
| federalização         | 16.01.50 |
| Faculdade de Medicina | 13.04.48 |
| federalização         | 16.12.54 |

FEDERALIZAÇÃO: (já é criada no regime federal)

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

CRIAÇÃO : Lei nº 3.868 de 31.01.61

|  |          |
|--|----------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade de Direito        | 31.12.35 |
| federalização                                | 04.12.50 |
| Escola Politécnica                           | 11.12.56 |
| federalização                                | 31.01.61 |
| Faculdade de Ciências<br>Econômicas          | 22.05.58 |
| federalização                                | 31.01.68 |
| Escola de Belas Artes                        | 03.10.56 |
| federalização                                | 31.01.61 |
| Faculdade de Odontologia                     | 21.07.49 |
| federalização                                | 31.01.61 |
| Faculdade de Filosofia,<br>Ciências e Letras | 20.08.56 |
| federalização                                | 31.01.61 |
| Faculdade de Medicina                        | 24.09.36 |
| federalização                                | 31.01.61 |
| Escola de Educação Física                    | 24.09.36 |
| federalização                                | 31.01.61 |

FEDERALIZAÇÃO: (já é criada em regime federal)

#### UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

CRIAÇÃO\* : Lei Municipal nº 547 de 04.10.1950.

|  |           |
|--|-----------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade Fluminense de<br>Medicina | 25.09.29  |
| federalização  | 04.12.50, |
| Com anexo Curso de Odontologia                       |           |
| (Faculdade de Direito<br>de Niterói                  | 30.01.56) |
| federalização  | 30.02.56  |

|  |           |
|--|-----------|
| Faculdade de Farmácia e Odontologia          | 31.05.37  |
| federalização                                | 22.12.56  |
| (Faculdade Fluminense de Odontologia         | 20.11.58) |
| federalização                                | 20.11.58  |
| Faculdade Fluminense de Medicina Veterinária | 16.01.50  |
| Faculdade Fluminense de Filosofia            | 24.04.47  |
| federalização                                | 13.09.61  |
| (Escola Fluminense de Engenharia             | 31.02.53  |
| federalização                                | 13.09.61) |
| Faculdade de Ciências Econômicas             | 21.07.49  |
| federalização                                | 13.09.61  |
| (Escola de Serviço Social                    | 03.04.56  |
| federalização                                | 13.09.61) |
| (Escola de Enfermagem                        | 27.01.57  |
| federalização                                | 13.09.61) |

\*Entidade municipal, que p r ocasião de sua federalização, reuniu institutos federais, estaduais e particulares.

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 3.848 de 18.12.60.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

#### CRIAÇÃO\*

:Reconhecimento da condição de "Universidade livre" (particular) equiparada: Decreto nº 47.041 de 17.10.59.

|                   |  |           |
|-------------------|--|-----------|
| <u>Unidades</u> : | Faculdade de Direito                   | 11.05.31  |
|                   | federalização                          | 03.01.49  |
|                   | (Faculdade de Medicina                 | 07.04.60  |
|                   | federalização                          | 14.12.60) |
|                   | Escola de Engenharia do Brasil Central | 06.01.54  |
|                   | federalização                          | 14.12.60  |

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| Faculdade de Farmácia          |          |
| Odontologia                    | 18.12.47 |
| federalização                  | 14.12.60 |
| Conservatório Goiano de Música | 26.01.59 |
| federalização                  | 14.12.60 |
| Escola Goiana de Belas Artes   | 26.05.53 |
| Escola de Serviço Social       | 17.10.59 |
| Faculdade de Ciências          |          |
| Econômicas                     | 05.12.50 |

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 3.834-C de 14.12.60

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

CRIAÇÃO\* : Lei Estadual nº 1.229 de 04.02.55

|  |           |
|--|-----------|
| <u>Unidades</u> : Faculdade de Direito | 17.03.42  |
| federalização                          | 23.12.60  |
| Faculdade de Medicina                  | 26.12.52  |
| federalização                          | 23.12.60  |
| Faculdade de Farmácia e                |           |
| Odontologia                            | 28.08.04  |
| federalização                          | 23.12.60  |
| Escola de Engenharia                   | 17.08.14  |
| federalização                          | 23.12.60  |
| (Faculdade de Ciências                 |           |
| Econômicas                             | 27.05.52  |
| Incorporada à UJF e                    |           |
| Federalizada em                        | 23.12.60) |

\*Entidade estadual, reunindo também institutos particulares.

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 3.858 de 23.12.60.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CRIAÇÃO\* : Lei Estadual nº 956 de 07.09.27, ver Decreto nº 167 de 16.05.35.

|  |            |
|--|------------|
| <u>Unidades</u> : Faculdade de Direito | 04.12.1892 |
| federalização                          | 16.12.49   |

|  |            |
|--|------------|
| Faculdade de Odontologia e Farmácia                  | 03.02.07   |
| federalização  | 16.12.49   |
| Faculdade de Medicina                                | 05.03.11   |
| federalização  | 17.12.49   |
| Escola de Engenharia                                 | 21.05.1891 |
| federalização  | 04.12.50   |
| Escola de Arquitetura                                | (16.12.49) |
| federalização  | 16.12.49   |
| (Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas) | 11.11.47   |
| federalização  | 16.12.49)  |
| (Escola Superior de Agricultura e Veterinária)       | 04.04.35   |
| federalização  | 16.12.49)  |
| (Faculdade de Filosofia)                             | 08.11.40   |
| federalização  | 16.12.49)  |

\*Como Fundação particular, "Universidade livre".

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 971 de 16.12.1949.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

CRIAÇÃO : Lei nº 3.191 de 02.07.57.

|   |          |
|---|----------|
| <u>Unidades</u> : Faculdade de Medicina e Cirurgia      | 09.01.19 |
| federalização   | 03.01.50 |
| Faculdade de Direito                                    | 04.12.50 |
| federalização   | 04.12.50 |
| Faculdade de Farmácia                                   | 31.07.45 |
| federalização   | 04.12.50 |
| Escola de Engenharia                                    | 24.05.41 |
| federalização   | 02.07.57 |
| Faculdade de Odontologia                                | 13.08.40 |
| federalização   | 04.12.50 |
| Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras               | 02.07.57 |
| federalização   | 02.07.57 |
| Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais | 23.05.49 |

FEDERALIZAÇÃO: (já foi criada sob regime federal).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CRIAÇÃO\*

: Lei Estadual nº 1.366 de 02.12.55

|   |           |
|---|-----------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade de Filosofia | 1949      |
| federalização                           | 13.12.60  |
| Escola Politécnica(CG                   | 06.10.52  |
| federalização                           | 13.12.60  |
| Faculdade de Direito                    | 27.03.51  |
| federalização                           | 13.12.60  |
| Faculdade de Medicina anexa             | 27.11.51  |
| Escola de Enfermagem                    |           |
| federalização                           | 13.12.60  |
| Faculdade de Ciências Econô             |           |
| micas                                   | 13.04.48  |
| federalização                           | 13.12.60  |
| Faculdade de Odontologia                | 06.01.53  |
| federalização                           | 13.12.60  |
| (Escola de Engenharia                   | 23.05.56  |
| federalização                           | 13.12.60) |
| (Escola de Serviço Social               | 08.06.56  |
| federalização                           | 13.12.60) |
| (Faculdade de Farmácia                  | 29.04.60  |
| federalização                           | 13.12.60) |
| (Faculdade de Ciências Econô            |           |
| micas de Campina Grande                 | 01.07.55) |
| (Escola de Agronomia do NE              |           |
| (Areias-Paraíba)                        |           |
| federalização                           | 16.01.50) |

\*Entidade estadual, tendo entidades particulares co  
mo agregadas.

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 3.835 de 13.12.60.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CRIAÇÃO\*

: Lei Estadual de 19.12.1912  
(Equiparação: Decreto Lei nº 9.323 de 06.06.46)

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| Unidades: Faculdade de Direito | 19.12.12 |
| federalização                  | 04.12.50 |
| Faculdade de Engenharia        | 19.12.12 |
| federalização                  | 04.12.50 |



|  |           |
|--|-----------|
| Faculdade de Medicina<br>e Anexas Escolas de Farmácia<br>e Odontologia | 19.12.12  |
| federalização  | 04.12.50  |
| (Faculdade de Filosofia, Ciên-<br>cias e Letras                        | 16.02.38  |
| federalização  | 04.12.50) |

\*Como Fundação Estadual.

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 1.254 de 04.12.1950.

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CRIAÇÃO\* : Decreto-lei nº 9,388 de 20.06.46

Unidades: Faculdade de Direito "fundada  
por lei de 11.08.1827 e insta-  
lada em 15.05.1828." Denomina-  
ção: 1854; criada e mantida pe-  
lo Governo Federal.

|   |            |
|---|------------|
| Escola de Engenharia  | 12.02.1896 |
| federalização   | 17.12.49   |
| Faculdade de Medicina<br>anexas Faculdades de Odontolo-<br>gia e Farmácia | 1914,      |
| federalização   | 17.12.49   |
| Escola de Belas Artes   | 1932       |
| federalização   | 04.12.50   |
| Faculdade de Filosofia<br>do Recife (agregada)                            | 1939       |
| (Faculdade Estadual de Filoso-<br>fia de Pernambuco                       | 08.05.50   |
| (já prevista em 20.06.46,   |            |
| federalização   | 04.12.50)  |

\*Como entidade mantida parcialmente pelo Gover-  
no Federal, reunindo institutos estaduais, fe-  
derais e particulares.

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 1.254 de 04.12.50.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

criação : Decreto nº 14.343 de 07.07.20. Organizada pelo  
Decreto nº 19.852 de 11.04.31. .

Unidades: Faculdade de Direito 31.10.1891  
Faculdade de Medicina 1808/1832  
(denominação)  
Escola Politécnica 1810/1874  
(a denominação)  
Escola de Minas(Ouro Preto) 12.10.1876  
Faculdade de Educação,Ciênc-  
ias e Letras 11.04.31  
Faculdade de Farmácia (11.04.31)  
Faculdade de Odontologia 1856  
Escola Nacional de Belas  
Artes 12.08.1816/13.10.15 (a denomina-  
ção)  
Instituto Nacional de Música 1848/11.04.  
31 (reestruturação e denominação)

FEDERALIZAÇÃO: (já é criada no regime federal)

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

EQUIPARAÇÃO : Como Universidade Estadual do Rio Grande do Nor-  
te: Decreto nº 45.116 de 26.12.58

Unidades: Faculdade de Medicina 20.09.55  
federalização 18.12.60  
(Faculdade de Farmácia 06.12.48  
federalização 18.12.60)  
Faculdade de Odontologia 14.02.60  
federalização 18.12.60  
Faculdade de Direito 03.02.58  
federalização 18.12.60  
(Escola de Engenharia 15.12.59  
federalização 18.12.60)  
Faculdade de Filosofia de Natal 12.12.56  
(agregada)

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 3.849 de 18.12.60.

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

CRIAÇÃO\* : Decreto Estadual nº 5.578 de 28.11.34 (cf. Lei  
nº 173 de 06.01.36 e Decreto nº 679 de 10.03.36)

|  |              |
|--|--------------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade de Medicina | 25.07.1897,7 |
| Com Escolas Anexas de                  |              |
| Odontologia e Farmácia                 |              |
| federalização                          | 17.10.31     |
| Escola de Engenharia                   | 10.09.1896   |
| federalização                          | 04.12.50     |
| Faculdade de Direito                   | 17.02.1900   |
| federalização                          | 04.12.50     |
| Escola de Agronomia e                  |              |
| Veterinária                            | (28.11.34)   |
| federalização                          | 04.12.50     |
| (Faculdade de Filosofia                | 16.06.43     |
| federalização                          | 04.12.50)    |
| (Instituto de Belas Artes-             |              |
| Curso de Arquitetura                   | 26.11.45     |
| federalização                          | 04.12.50)    |

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CRIAÇÃO : Lei nº 3.849 de 18.12.60

|  |            |
|--|------------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade de Direito  | 01.11.37   |
| federalização                          | 19.12.56   |
| Faculdade de Medicina                  | 29.12.59   |
| federalização                          | 18.12.60   |
| Faculdade de Farmácia                  | 08.01.48   |
| federalização                          | 18.12.60   |
| Faculdade de Odontologia               | 08.01.48   |
| federalização                          | 18.12.60   |
| Faculdade Catarinense de Filosofia     | 24.12.49   |
| federalização                          | 18.12.60   |
| Faculdade de Ciências Econômicas       | 28.09.55   |
| federalização                          | 18.12.60   |
| Escola de Engenharia Industrial        | (18.12.60) |
| Faculdade de Serviço Social (agregada) | 19.12.58   |

FEDERALIZAÇÃO: (já é criada sob regime federal).

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

CRIAÇÃO : Lei nº 3.834-C de 14.12.60. Art.15 e sgs.

|   |            |
|---|------------|
| <u>Unidades:</u> Faculdade de Medicina*                                     | 21.01.56   |
| já criada federal.  |            |
| Faculdade de Farmácia*  | 02.06.42   |
| federalização   | 04.12.50   |
| Faculdade de Odontologia  | (14.12.60) |
| Instituto Eletrotécnico   | (14.12.60) |
| Faculdade de Direito (agregada)   | 16.12.59   |
| Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Imaculada Conceição (agregada) | 31.03.55   |
| Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas (agregada)                     | 29.12.54   |

Escola de Enfermagem N.Sa.  
Medianeira(agregada)

16.05.55

\* desmembrada da Universidade do Rio Grande do Sul.

FEDERALIZAÇÃO: (já é criada sob regime federal).

#### UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

CRIAÇÃO \* : Lei Estadual nº 1.741 de 24.07.47.

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <u>Unidades</u> : Escola Superior de |            |
| Veterinária                          | (24.07.47) |
| federalização                        | 04.07.55   |
| Escola Superior de                   |            |
| Agricultura                          | (24.07.47) |
| federalização                        | 04.07.55   |

\* Como entidade estadual.

FEDERALIZAÇÃO: Lei nº 2.524 de 04.07.55

#### UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

CRIAÇÃO \* : Decreto-<sup>lei</sup> nº 6.155 de 30.12.1943\*

|                                      |          |
|--------------------------------------|----------|
| <u>Unidades</u> : Escola Nacional de |          |
| Agronomia                            | 20.10.10 |
| desmembrada                          | 08.02.34 |
| Escola Nacional de                   |          |
| Veterinária                          | 20.10.10 |
| desmembrada                          | 08.02.34 |

\* Por ocasião da organização do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, do Ministério da Agricultura.

FEDERALIZAÇÃO: (já foi criada sob regime federal).

## A N E X O C

## SIGLAS E ABREVIACÕES

CFE - Conselho Federal de Educação  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho(Dec:lei nº 5.452, de 1º/5/43).  
CNE - Conselho Nacional de Ensino (a partir de 1961, CFE)  
CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras  
DA - Diretório Acadêmico (um em cada escola ou faculda-  
de)  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público(entre  
1967 e 1975 Departamento Administrativo de Pessoal  
Civil)  
DCE - Diretório Central dos Estudantes (um em cada Uni-  
versidade)  
DOU - Diário Oficial da União  
IES - Instituição de Ensino Superior  
IGF - Inspetoria Geral de Finanças  
MEC - Ministério da Educação e Cultura  
SPF - Serviço Público Federal  
TCU - Tribunal de Contas da União  
UFA - Universidade Federal Autárquica  
UFAL - Universidade Federal de Alagoas  
UFBA - Universidade Federal da Bahia  
UFCE - Universidade Federal do Ceará  
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
UFGO - Universidade Federal de Goiás  
UFF - Universidade Federal Fluminense  
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais  
UFPA - Universidade Federal do Pará  
UFPB - Universidade Federal da Paraíba  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UFPR - Universidade Federal do Paraná  
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco  
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UFRS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria