Quadro histórico da política de supervisão e controle do Governo sobre as universidades federais autárquicas*

*Pedro Lincoln Carneiro Leão de Mattos***

1. Do início da colonização até o século XX; 2. Dos primeiros anos do século XX até o primeiro Estatuto das Universidades Brasileiras; 3. Depois do decreto nº 19.851/31 até meados da década de 60; 4. Traços marcantes do período pós-64; 5. Conclusão – síntese.

Para estudos relacionados com a administração das universidades no Brasil[1], a década de 20 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)[2], mas sobretudo porque se verificou nestes anos um importante movimento de estudos, simpósios e debates[3] por uma

* Este artigo constitui o capítulo 1 da monografia de mestrado intitulada *A política de controle do Governo em relação às universidades federais autárquicas e suas conseqüências sobre a estrutura administrativa destas instituições,* apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP/FGV, Rio de Janeiro, 1980.

** Mestre em administração pública pela EBAP; secretário-geral adjunto do M.E.C.

1 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*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978. p. 97-138.

2 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 de abril de 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 cinqüentenário). Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná, 1962. Apesar de temporariamente extinta pelas condições impostas pelo Decreto nº 11.530, de 19 de março de 1915, de fato não deixou de funcionar normalmente.

3 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 São Paulo*, reunidas no volume *O problema universitário brasileiro* (Rio de Janeiro, 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 de Janeiro Serviço Gráfico do Ministério da Educação, 1940) as pp. 256-94, e, na bibliografia, às pp. 514-8; 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, e, ainda, sobre as sessões do Rotary Clube de São Paulo, que, entre julho e setembro de 1929, reuniu eminentes personalidades da época para conferências e debates sobre o problema universitário.

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 subseqüente em estudo.

1. Do início da colonização até o século XX

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 de um curso regular em filosofia, retórica, ciências básicas e teologia, de qualidade igual à dos ministrados em Évora e Coimbra[4], 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[5], restringir seus objetivos: foi-lhe recusada a equiparação às universidades portuguesas[6], e recomendado que atendesse sobretudo à formação de sacerdotes. Há quem veja aí uma

[4] 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 século XVII. *Verbum*, Rio de Janeiro, *5*(2):109, jun. 1948.

[5] Leite, Serafim, S.J. *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Rio, Instituto Nacional do Livro/Civilização Brasileira, 1949. t. 7. p. 193.

[6] 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. 195-9. 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.

repressão governamental à primeira "universidade" brasileira. . .[7] 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 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 e Estado".[8] Ao negro, até quase fins do império, era vedado o acesso, mesmo pago, à escola.[9]

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 cinco 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: "Proíbem-se as

[7] 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. t. 7, p. 191 e segs.; *O curso de filosofia*. . . op. cit. p. 107-44.

[8] Apud Souza Campos, Ernesto *Educação superior no Brasil*. . . op. cit. p. 97-8.

[9] Tobias, J. Antônio; op. cit. p. 133.

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".[10]

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.[11] Esta situação calamitosa do ensino primário e médio se estendeu sem alteração por todo o século XIX,[12] 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 de março de 1924, Título 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,[13] e Pedro II com sua Corte, sempre se opuseram a tentativas — ocorrentes às dezenas durante o século

[10] Apud Tobias, J. Antônio; op. cit. p. 119-20.

[11] Primitivo Moacir (*A instrução e as províncias — subsídios para a história da educação no Brasil.* São Paulo, 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.

[12] Cf. diversos testemunhos da época do Império, em Tobias, J. Antônio op. cit. p. 134, 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. . . Dá-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" (id. ibid. p. 135).

[13] Ver depoimento dos cientistas alemães J.B. von Spix e K.F. Ph. von Martius em: *Viagem pelo Brasil 1817-1820.* 2. ed. Rio de Janeiro. Melhoramentos, s.d. v. 1, p. 55/6.

XIX[14] – 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.[15] De uma forma ou de outra, a constante é que os governos sempre mantiveram para com o ensino superior uma política "de rédeas curtas".

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 que inclusive presidia a Congregação.[16] 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,[17] processo mantido intacto até hoje. O importante, contudo, a destacar, é que os "lentes proprietários", depois

[14] Ernesto Souza Campos em *Educação superior no Brasil* (op. cit., cap. V, p. 215-54), 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. 211-31) descreve mais de 20, incluindo até um projeto de Maurício de Nassau, em 1644. Na verdade, o que ocorreu foram sobretudo freqüentes (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. 157-73) 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.

[15] Vejam-se os numerosos escritos de R. Teixeira Mendes, vários deles reunidos em: *A universidade*, Rio, Sede Central da Igreja Positivista no Brasil, 1903 (2 ed.). Vamireh Chacon (op.cit. p. 164-5) 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 as necessidades profissionais, e a fundação de uma universidade só teria como resultado estender e dar maior intensidade às deploráveis pretensões pedantocráticas de nossa burguesia. . ."

[16] Cf. Souza Campos, Ernesto. *Instituições culturais e de educação superior no Brasil*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1941. p. 48-9.

[17] Lei de 3 de outubro de 1832 (Regência: Lima e Silva, Costa Carvalho, Bráulio Moniz) Cf. Souza Campos, Ernesto. *Instituições culturais*. . . op. cit., p. 58-9.

"catedráticos", eram rigorosamente escolhidos por critério de confiança, passando a desfrutar de elevado *status*, prestígio e regalias especiais que os introduziam nos círculos próximos ao poder, levando-os a se manterem sempre "do lado" das autoridades.

O ensino superior foi mantido até 1878 (Reforma Leôncio de Carvalho) como exclusivamente público e privativo do poder central, a cuja área ficou também inicialmente restrita a universidade. A Constituição da República descentralizou-o aos governos estaduais, mantida federal a legislação básica (Decreto nº 3.890/1901, Código Epitácio Pessoa), aliás bastante restritiva.

A abstenção e o investimento quase nulo do Governo português no ensino das colônias eram compreensíveis nos séculos XVI e XVII, porque a idéia do ensino regular como função do poder público é uma conquista da Revolução Francesa. Para Portugal, o Brasil não é objeto de deveres mas de proveito econômico: não se sentiam obrigações para com o povo que aqui se formava. 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.[18] Em 1772, Pombal propôs-se a subvencionar algum ensino elementar público, o que foi, do ponto de vista administrativo, um fracasso (cf. notas 11 e 12).

Depois da vinda da Corte para o Brasil, e a valorização dos produtores radicados no campo ou nas incipientes manufaturas 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,[19] civil ou militar. Os dois cursos de direito (São 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 30, consolidando entre

[18] Leite, Serafim. *Novas páginas da história do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Nacional, 1965. p. 197-8 (Brasiliana, 324).

[19] Ver identificação desse comportamento em Buarque de Hollanda, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1976. p. 114-6.

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.[20]

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.[21] Só em 1891, Benjamin Constant dá alguns traços de organização ao ensino, cria o Conselho Superior de Ensino e o Pedagogium (precursores do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – Inep),[22] estruturado segundo o Bureau of Education dos EUA. O Pedagogium foi entregue mais tarde, segundo o historiador José Veríssimo, à municipalidade, a qual "nada tendo a fazer com ele, razoavelmente o extinguiu".[23]

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.[24] 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

[20] 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.

[21] 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.

[22] Souza Campos, Ernesto. *Educação superior*. . . op. cit. p. 164.

[23] Id. ibid.

[24] 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. 137-9, 146-7; da Academia de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, em: Souza Campos, Ernesto. *Instituições culturais*. . . op.cit. p. 46-8; 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. 18/9, 21.

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.[25] No centro de cada instituição e de todo o sistema permanecia contudo soberano, inflexível, intocado e isento do 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.

2. Dos primeiros anos do século XX até o primeiro Estatuto das Universidades Brasileiras

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

[25] Para uma idéia do estilo de normatização que se fixou após as primeiras décadas de experiência, vejam-se os textos da Lei de 28 de abril de 1854 (Reforma do Visconde do R. Bonito, Luiz Pedreira do Couto Ferraz) que extinguiu certa autonomia dada pela Lei de 3 de outubro de 1832 e prevaleceu para a administração do ensino superior até o fim do Império; o Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 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 século XIX, e se projetam para as regulamentações "baixadas" até a década de 1930.

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 alijados. 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 século XX, projetos de deputados na Câmara,[26] não aprovados, naturalmente, por conjugados à proposta "bloqueada" de universidade.

2.2 Anos de transição e defasagem da política do Governo

O Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, encaminhado pelo Ministro Rivadávia e amplamente inspirado nas teses positivistas,[27] "estourou" a nível nacional um tanto precocemente, contrastando com a rigidez da tutela estatal vigorante 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 de março de 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 2) 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 proximamente,[28] a criação da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 14.343, de 7 de julho de 1920).

[26] 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. 252-3.

[27] Azevedo, Fernando de. *A cultura brasileira*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, 1943. v. 3, p. 373, nota 14.

[28] Souza Campos, Ernesto. *Educação superior*. . . op.cit. p. 255.

Como vantagem adicional, reafirmar-se-ia a "liderança" do Rio de Janeiro, sede do Governo, no ensino superior em fase de expansão. . .

Em plena década de 20, 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.

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 contestação"[29] influiu nas políticas do Governo, consolidadas 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 da nota

[29] 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.

3, poderia ser representado pelas conclusões do Congresso do Ensino Superior (1927), e pelas recomendações da II Conferência Nacional de Educação (1929).[30] 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 de abril de 1931).

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 da 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.

2.4 O Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº 19.851/31)

Uma leitura atenta ao Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931,[31] à luz de sua aplicação subseqüente, permite destacar alguns traços gerais da política de supervisão e controle, formalizada sobretudo naquele diploma legal.

2.4.1 Ocorre uma sensível desconcentração das funções executórias e o Governo federal realmente deixa de pensar as instituições de ensino superior (IES) federais como simples "repartições públicas de ministrar ensino", como fazia em épocas anteriores.

2.4.2 O Governo se preocupa agora em normalizar 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

[30] Ambos documentos podem ser encontrados na íntegra em Souza Campos, Ernesto. *Educação superior*. . . op.cit. p. 295-353.

[31] Textos citados a seguir, em Neves, Carlos de Souza. *Ensino superior no Brasil — legislação e jurisprudência*. Rio de Janeiro, MEC/Inep, 1955. v. 4, p. 165-93.

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.[32]

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 ordena 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 mais próximos do Governo Central,[33] 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 uni-

[32] Cf. art. 7º; art. 23, IV, V, VI, VII, VXIII, XXIII; art. 26, parágrafo único; art. 30, XII; art. 101; art. 103 § 1º.

[33] 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!...)

versidade 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.[34]

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.[35] 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.[36]

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 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 de novembro de 1968, 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.

3. Depois do Decreto nº 19.851/31 até meados da década de 50

3.1 Efeitos do detalhismo normativo

[34] Cf. art. 16; art. 27; art. 22, letra *a*.

[35] Cf. art. 18, IV, V, VI, VII.

[36] Cf. arts. 94 a 98.

No item 2.4.2 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 desaguadouro 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 direito 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. . .[37] E tem-se, como corolário, o "efeito multiplicador" da normalização: 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 explicita, só pode ser encontrado mesmo na consulta ao centro normalizador.

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.

3.2 A fórmula do art. 8º: instituições diversas associadas em universidades

No início da década de 30, ao contrário do que ocorria em 1889, a maioria das IES já não era do Governo federal. Aumentava o número das escolas ou faculdades

[37] Uma visão rápida pode ser obtida percorrendo-se o índice analítico de obras que compendiaram 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 de Janeiro, MEC/Inep, 1955-1969. No assunto "Universidade" os verbetes "corpo docente/catedrático", "concurso", "provimento" são, de longe, os mais carregados.

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:

"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.[38] Aí parecem estar as

[38] Os efeitos desta demanda incontrolável às vezes viciosa, diante do esforço de contenção do Governo com suas normas, chegaram a aspectos quase paroxísticos. 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 de outubro de 1936. Ementa Municipal nº 2.253 de 18 de dezembro de 1940; E.M. nº 1.242 de 26 de janeiro de 1941; E.M. nº 1.019 de 13 de novembro de 1948; Parecer ao Proc. Dasp nº 4.129 de 8 de setembro

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.

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 de janeiro de 1936 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 de maio de 1934, 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 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,

de 1949; Parecer ao Proc. Dasp nº 3.821 de 19 de agosto de 1950; Parecer ao Proc. Dasp. 9.301 de 29 de dezembro de 1952; art. 16 da Lei nº 1.711 de 28 de outubro de 1952 etc. E prossegue, por aí adiante, a luta inglória do Governo, ponteada por espasmos de rigor como os termos irados da Lei nº 1.584 de 27 de março de 1952 relativa a nomeações, exigindo o concurso público e vedando admissões a qualquer título por quaisquer órgãos ou entidades.

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 de janeiro de 1938: a União manteria a instituição padrão – Universidade do Brasil, recém-criada (Lei nº 452 de 5 de julho de 1937) 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[39] relaciona, por volta de 1938, 75 instituições de ensino superior reconhecidas oficialmente no Brasil, sendo 18 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.

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, e ser elaborado pelo Executivo federal, o Ministro Capanema encaminhara questionário com ampla consulta a todos os setores sociais interessados no assunto.[40] 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.

[39] Souza Campos, Ernesto. *Educação superior*. . . op.cit. p. 485-8.

[40] Texto deste questionário, com apresentação do ministro, e algumas respostas, em Souza Campos, Ernesto. *Educação superior*. . . op.cit. p. 429-34.

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 de dezembro de 1949). E finalmente, em 1950, a Lei nº 1.254 de 4 de dezembro de 1950 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 oito 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, 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. . .

3.5 O Congresso e as federalizações a partir de 1950

A tramitação do projeto de lei no Congresso[41] justifica a interpretação acima. Em Mensagem nº 684/1949 o Poder Executivo encaminhara um projeto de lei em que solicitava um crédito para as oito 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 de dezembro de 1949, recebeu na Câmara dos Deputados a inclusão de mais três escolas a serem mantidas pelo Governo federal. O Senado apresentou substitutivo (Projeto nº 1.106-B, de 18 de agosto de 1950) 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 rela-

[41] O que se relata a seguir foi colhido do *Diário do Congresso Nacional*, v.s, n. 210, 18 de novembro de 1950. p. 8.211-5.

cionada, pois já fora federalizada em 1949), ampliando de oito 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 financeira 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".[42] O aumento da despesa seria: de Cr$ 40 milhões do projeto original do Ministério da Educação e Saúde para quase Cr$ 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.[43] 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.

3.6 O impacto administrativo da federalização

As universidades, através de suas escolas e faculdades, procuraram pôr-se ao abrigo do Governo federal sem talvez ponderar suficientemente que se punham com isso sob seu controle administrativo. Desejaram uma situação vantajosa e terão com ela um regime coator. 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

[42] Ibid. p. 8.215.

[43] Ver Parecer CNE nº 244, de 6 de outubro de 1952; Portarias: Ministerial nº 82, de 13 de fevereiro de 1953; e do Desu nº 32, de 19 de fevereiro de 1955. Mais adiante: Lei nº 3.641, de 10 de outubro de 1959; e Portaria MEC nº 341, de 12 de dezembro de 1960.

desenvolvimento. 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 de janeiro de 1922) e legislação ou regulamentação federal subseqüente.[44] 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.[45]

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 conseqüência, a organização pública encerrará sempre um "peso" que vem a dificultar movimentos inovadores. 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.

3.7 A política de administração de pessoal

Foi no período 1930-1960 que o Governo brasileiro amadureceu e estruturou sua

[44] 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 de Janeiro, A. Coelho Branco Filho, 1956; uma boa síntese do que, hoje, é exigido das autarquias universitárias, em: Alencar, José D. & Souza, Augusto C. de Mello. *Manual de auditoria*. Brasília, Dipec, 1977.

[45] Até o advento da legislação excepcional da década de 1960, as universidades poderiam ter-se beneficiado mais da Lei nº 2.491, de 21 de maio de 1955, 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.

política de administração do pessoal civil da União. Depois da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, "primeiro plano geral de classificação de cargos" que tentou "por ordem ao caos primitivo",[46] a Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, em 276 artigos, minuciosamente regulamentados e interpretados nos 13 anos seguintes,[47] 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 de novembro de 1948, 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 de outubro de 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,[48] desdobrou-se a política de controle das administrações de pessoal e da estrutura de comando hierárquico nas instituições públicas federais.

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,[49] 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 ele-

[46] Segundo expressão de um antigo funcionário do Dasp. Beatriz Wahrlich (em *Administração de pessoal, princípios e técnicas*. Rio de Janeiro, FGV, 1964. p. 23-4) 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".

[47] Ver Pessoa Sobrinho, Eduardo Pinto. *Manual dos servidores do Estado*. 5. ed. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho, 1950.

[48] Pessoa Sobrinho, Eduardo Pinto. *Classificação de cargos*. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho, 1952 p. 22 e segs.

[49] 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 de março de 1954, Decreto nº 49.592, de 27 de dezembro de 1960; art. 12 da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960; Decreto nº 51.391, de 10 de janeiro de 1961.

vação 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 de outubro de 1970) apenas modificações formais, sobretudo de denominação.

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 Administrativo do Serviço Público – Dasp,[50], órgão criado em 1938 (Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938), já previsto na Carta outorgada de 1937 (art. 67) e precedido pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Instituído e implantado segundo os moldes do Bureau of the Budget (órgão de assessoramento do presidente dos EUA desde 1921),[51] conjugando atribuições semelhantes às da Civil Service commission[52] (outro órgão de assessoramento do presidente norte-americano), foram confiadas ao Dasp funções de um departamento de administração geral, segundo o modelo proposto por W. F. Willoughby nas obras *Principles of public administration* e *The national budget system.*[53] 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",[54] o Dasp cresceu e fortificou-se entre

[50] 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,* Rio de Janeiro, 28-35, abr./jun. 1973; 8(2): Siegel, Gilbert B. The strategy of public administration reform: the case of Brazil. *Public Administration Review,* 76(1): 45-55, mar. 1966.

[51] Esta interpretação da origem do Dasp está bem esclarecida e justificada em Wahrlich, Beatriz. *Administração de pessoal.* op.cit., p. 25-9.

[52] Segundo palavras de um dos diretores-gerais do Dasp, Arízio de Viana, em *Dasp, instituições a serviço do Brasil.* op. cit. p. 8.

[53] 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.

[54] Warhlich, Beatriz. *Administração de pessoal.* . . op.cit. p. 30.

1938-1945. Dutra o prestigiou, reformulado dias antes por José Linhares (Decreto nº 20, de 24 de janeiro de 1946), 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.

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;[55] 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, ressalvado 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 de março de 1956, que se combinava com o art. 19, § 1º, da Lei nº 1.765, de 18 de dezembro de 1952, 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.

3.9 Primeiros esforços por autonomia administrativa

Quando chegavam à sua fase decisiva as intermináveis discussões e tramitações do projeto de lei "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 autonomia às universidades fede-

[55] 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 EUA que pode ser vista em: Nigro, Felix. *Administração de pessoal no serviço público*. Rio de Janeiro, FGV, 1966. cap. 1, 2 e 3, obra amplamente difundida no Brasil.

rais, que o projeto caracterizava como autarquias.[56] 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 de outubro de 1952), um artigo que garantia a extensão da nova sistemática às universidades.[57]

Foi no início da década de 1960 que se deu a resistência mais obstinada de facul-

[56] Deve-se observar que até 1960 não se pode falar das universidades como autarquias, no sentido em qué 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 de novembro de 1948, após distinguir e excetuar 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, Mandado de 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. 359-60 e 388-92, 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, Mandado de Segurança nº 1.083. *Revista de Direito Administrativo, 27*: 132, 1952; TFR, Recurso de Mandado de Segurança nº 619. *Revista de Direito Administrativo, 24*: 198, 1951; exposição mais extensa sobre o assunto em: Meirelles, Hely Lopes. Autarquias e entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo, 68*: 27-30, 1962, embora posteriormente o Governo viesse a tratá-los como tal. Assim, por não se lhes ter esclarecida 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 de dezembro de 1961, 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 & 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).

[57] Trata-se do art. 56 da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960 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.

dades e escolas, agregadas em universidades, à implantação, através do Dasp, das conseqüências estruturais da federalização, tão desejada, sobretudo pelos catedráticos, para efeito de aumento salarial e acesso a novo *status*. A Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, 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 cinco anos, o trabalho do Dasp, que se somou ao de unificação dos quadros internos da universidade, antes mencionado (final do item 3.8).

3.10 Notas sobre o regime de administração de meios

Como fecho a estas considerações sobre as conseqüências 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 vigência se estenderá pelo menos até 1974 (início da implantação da Lei nº 5.645/60 e do Decreto-lei nº 1.341/74).[58]

A) A universidade juridicamente capaz de ter rendas próprias de diversas naturezas, 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

[58] 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 de maio de 1935 que aprovou seu estatuto. Era, ademais, a única universidade particular, "livre". Esta situação anterior especial influiu bastante na aplicação das normas decorrentes da federalização.

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 a 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 sôbre 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, bem como a sistemática deixada pelo Decreto nº 20.393, de 10 de setembro de 1931, 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, foi amplamente facilitadora.

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 pessoa 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 de horário de trabalho, regia-se o pessoal docente estatutário. Em 1965 a Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, 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 de novembro de 1968, e 5.540, de 28 de novembro de 1968, pelo Decreto-lei nº 465, de 11 de fevereiro de 1969, e amplamente complementado por outros decretos até o advento da Lei nº 6.182, de 13 de dezembro de 1974. 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 de dezembro de 1952) 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, cum-

pridas 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 retior 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.[59]

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 problemática das universidades, levaram por vezes setores

[59] Ver o depoimento de um reitor de universidade federal em meados da década de 60, analisando e reclamando a autonomia administrativa sempre sonegada à universidade: Martins Filho, Antônio. *Autonomia das universidades federais*. 2. ed. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1964.

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.

3.12 A política do "exemplarismo" e suas conseqüências

Cumpre, 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 de maio de 1932), 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 de março de 1933). A Lei nº 452, de 5 de julho de 1937, 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 de fevereiro de 1938, 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" (Parecer CNE nº 39/1939). Mesmo após o fim do regime ditatorial, a política é mantida (art. 31, parágrafo único do Decreto-lei nº 9.155, de 8 de abril de 1946). 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 de janeiro de 1955), e a mesma política não é realmente abandonada nos anos seguintes (Lei nº 3.866, de 25 de janeiro de 1961), até a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (20 de dezembro de 1961).

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 quatro anos de organizada pelo conhecido pedagogo Prof. Anízio Teixeira. O Decreto-lei nº 1.063, de

20 de janeiro de 1939, 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 didatura Vargas, a Lei nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945 "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 de tal autonomia apenas repetiam as normas do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, 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.

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 informais de autoridade-dependência que dão eficácia ao tipo de controle predominante até agora.

4.1 Características normativas: padronização e detalhismo

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

Na área de atividades substantivas da universidade, um exemplo típico da padronização normativa como estratégia de intervenção foi a sistemática imposta aos concursos vestibulares no país, o chamado "vestibular unificado".[60] O nível de detalhamento da regulamentação infelizmente isenta de responsabilidade 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 tem real controle. O detalhismo normativo, noutro exemplo, pode ser visto na regulamentação dos regimes especiais de trabalho do pessoal docente.[61] Aí, as várias modificações por que se passou um 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.[62]

Ressalta, no campo das atividades de administração de recursos, o impulso toma-

[60] 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 de julho de 1971, por outros decretos e leis (Decreto nº 73.079, de 5 de novembro de 1973 e Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971) 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).

[61] 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 de dezembro de 1965; Decreto nº 62.329, de 1 de março de 1968; arts. 34 e 35 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968; arts. 16-25 da Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968; arts. 9º e 10 do Decreto-lei nº 465, de 11 de fevereiro de 1969; Decreto nº 64.086, de 11 de fevereiro de 1969; Decreto nº 68.155, de 2 de fevereiro de 1971; Decreto nº 65.610, de 23 de outubro de 1969; Decreto nº 67.349, de 6 de outubro de 1970; Decreto nº 66.258, de 25 de fevereiro de 1970; Decreto nº 67.125, de 31 de agosto de 1970. Estas citações se detêm entre a reforma e 1970, apenas para mostrar como o detalhismo incide na auto-retificação constante.

[62] Horta, José Silveira Baia. *O Conselho Federal de Educação e o planejamento educacional brasileiro*. Rio de Janeiro, PUC, 1975 (tese de mestrado) 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" (p. 226). Observado 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.

do, 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 de março de 1964 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 de junho de 1969, 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 solicitações de créditos ordinários e adicionais. A partir do Decreto nº 54.397, de 9 de outubro de 1964, 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 (Portaria Interministerial nº 750, de 15 de dezembro de 1967) e à realização de tomadas de contas regularmente feitas *in loco* pela Inspetoria Geral de Finanças do MEC.[63]

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,[64] veio a pôr-se com força a amplitude através do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.[65] A despeito de seus evidentes resultados, mesmo que circunstanciais, na área da administração direta, na indireta – em que

[63] 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: Portaria IGF/MEC nº 45, de 28.11.77 (Manual de Auditoria).

[64] Ver Wahrlich, Beatriz. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. op.cit. p. 27-45.

[65] 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 de Janeiro, FGV, 1968. (*Cadernos de Administração Pública*, 73); Wahrlich, Beatriz. *Reforma administrativa brasileira*. . . op. cit. p. 24-75, onde também se encontra bibliografia de análise.

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.

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.[65] 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 auto-reprodutoras em seu poder controlador, aprofundando as já mencionadas duplicidades de política em relação aos órgãos ministeriais de direção superior (item 3.11).

A concepção que presidiu a Reforma Administrativa repetiu-se na Reforma Universitária[67] onde se pretendeu forçar a melhoria de nível do pessoal docente e a

[66] Encontram-se hoje estruturados: sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria (Decretos nºs 61.386, de 19 de setembro de 1967 e 64.135, de 25 de fevereiro de 1969); sistema de programação financeira do Tesouro Nacional (Decretos nºs 62.102, de 11 de janeiro de 1968 e 64.441 de 30 de abril de 1969); sistema de pessoal civil (Decretos nºs 67.326, de 5 de outubro de 1970 e 64.335 de 9 de abril de 1969); sistema de serviços gerais (Decreto nº 75.657, de 24 de abril de 1975); sistema de planejamento federal (Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972). 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, Alysson D. et alii. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11(4): 165-99, out./dez. 1977).

[67] Veja-se Brasil. Miniplan/Minifaz/MEC. *Reforma universitária – relatório do grupo de trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, 1968.

"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.[68]

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. Aí, 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.

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 conseqüência. 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 65) 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.

[68] 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.

4.4 Reflexos das condições sociais na política de controle

Sè estas são sobretudo conseqüências, 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.[69]

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 justeza analisado do ponto de vista dos fatos concretos (muitos com uso da força) ocorridos na sociedade e na própria universidade.[70] Tais fatos traduziam a realidade da política de controle vigorante. 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 preponderará a identificação das formulações normativas da política de controle carregadas de maior significado para os fatos administrativos verificados na universidade.

4.5 Análise de legislação surgida no período

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 subseqüente 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

[69] A universidade já sofrera em épocas passadas este tipo de controle, embora em menor escala. O art. 29 da Lei nº 452, de 5 de julho de 1937 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) reconduziu. A Lei nº 1.072 de 17 de março de 1950 evita a ascensão de movimentos das bases universitárias ao poder na Universidade do Brasil quando reduz a Assembléia 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 (Portaria MEC nº 420, de 29.11.61).

[70] A imprensa já divulga hoje fatos de natureza e gravidade diversas ocorridas 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.

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 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 fórmula 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,[71] 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 de outubro de 1965, repetia as sanções do AI-1, de 9 de abril de 1964, de inquéritos sumários, suspensões de vitaliciedade, estabilidade e direitos políticos (arts. 7º, 8º, 10), nos

[71] 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 levianamente 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.

casos em que "se demonstrasse incompatibilidade com os objetivos da Revolução" (parágrafo 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 à 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 intervenções presidenciais de natureza institucional (arts. 2º e 3º). Nada 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 de janeiro de 1969 veio um ato institucional (Nº 8), apenas dando poderes ao Executivo para fazer implantar a Reforma Administrativa (já comentada).

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 conseqüência, introduzida e depois institucionalizada, uma estrutura com funções ligadas à segurança do regime.[72] 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 conseqüências. Em outra, os atos de demissão, disponibilidade e aposentadoria através do próprio Ministério com base no Ato Complementar nº 39 de 20 de dezembro de 1968, art. 1º.

4.5.3 De forma legalmente mais específica para o caso das universidades, a política de controle se mostrou nos Decretos-leis nºs 228 e 477, sintetizados a seguir.

[72] 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 civis, inclusive MEC (art. 43 do Decreto-lei nº 800/67), Decreto nº 60.940, de 4 de julho de 1967 e Decreto-lei nº 346, de 4 de janeiro de 1968. No seu Regulamento de 1968 (Decreto nº 62.803, de 3 de junho de 1968) 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 de outubro de 1970 e 68.069, de 14 de janeiro de 1971) vieram as Assessorias Especiais de Segurança e Informações—Aesi nas UFAs. Em 1975, instituído formalmente o Sistema Nacional de Informações e Contra-informações – Sisni (Decreto nº 75.524, de 24 de março de 1975), 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 de abril de 1975) onde as assessorias (agora ASI em vez de Aesi) estão classificadas e definidas: as das UFAs são do tipo 3 (o maior) com até oito 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 de abril de 1975, passam a integrar o Sistema Federal de Classificação de Cargos aplicado aos demais servidores públicos.

O Decreto-lei nº 228, de 28 de fevereiro de 1967, baixado com base no AI-4, de 7 de dezembro de 1966, revogando a Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964 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 de janeiro de 1968, 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 de fevereiro de 1969, com base no AI nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e regulamentado pela Portaria MEC nº 149-A, de 28 de março de 1969, 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) paralisações 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";[73] e) seqüestros de pessoas de estabelecimentos de ensino; f) uso de instalações 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).

[73] A esta altura, o termo "subversivo" já é usado sem qualquer adjetivação especificativa.

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 de fevereiro de 1967. 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". . .

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* – mesmo 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 pressuposta 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-política 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.

Reembolso Postal: uma livraria em cada cidade

O sistema de Reembolso Postal beneficia principalmente os habitantes de cidades sem livrarias.

Pelo Reembolso Postal, você compra livros e revistas através de uma simples carta. Faça seu pedido, indicando os títulos que deseja adquirir. Não mande nenhum pagamento antecipado. Você só paga quando a mercadoria chegar à agência dos Correios mais perto de sua casa ou escritório, se o que lhe foi enviado corresponder ao pedido e estiver em bom estado.

Reembolso Postal é isso: uma garantia para quem compra e para quem vende. Para comprar livros e revistas da Fundação Getulio Vargas/Editora, escreva para a Caixa Postal 9.052, Rio de Janeiro, solicitando nosso Catálogo de Publicações.

Reembolso Postal: é prático, é rápido, é seguro