

ADRIANA AUGUSTA BENIGNO DOS SANTOS LUZ



**O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA.
POSSIBILIDADES E LIMITES: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARANÁ.**

Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Prof^ª. Dr.^ª Maria Dativa de Salles Gonçalves.

CURITIBA

1998



PUC PR

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Centro de Teologia e Ciências Humanas
Departamento de Educação
Mestrado em Educação

ATA DO EXAME DA DISSERTAÇÃO

Exame de Dissertação n.º 109

No dia **15 de maio de 1998**, às **14h30min**, reuniu-se a Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores:

MEMBROS DA BANCA	ASSINATURA
Prof. ^a Dr. ^a Maria Dativa de Salles Gonçalves	
Prof. Dr. José Henrique de Faria	
Prof. Dr. Almeri Paulo Finger	

designada para o Exame de Dissertação da mestranda **Adriana Augusta Benigno Santos Luz**, ano de ingresso 1995, do Programa de Pós-Graduação em Educação, Nível de Mestrado, intitulada **O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA. POSSIBILIDADES E LIMITES: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.**

Prof. ^a Dr. ^a Maria Dativa de Salles Gonçalves	Conceito <u> A </u>
Prof. Dr. José Henrique de Faria	Conceito <u> A </u>
Prof. Dr. Almeri Paulo Finger	Conceito <u> A </u>
	Conceito Final <u> A </u>

Observações: _____

Prof. Dr. Peri Mesquida
Coord. do Curso de Mestrado em Educação

*Pelo estudo cria-se a independência; pela pesquisa
encontra-se a verdade.
(Antônio Grimm)*

*Todas as Universidades e algumas escolas livres,
fundadas sob o regime da desoficialização,
baquearam, não podendo resistir a esse guante
moralizador, e desapareceram. Com grande
tenacidade e perseverança, a Universidade do
Paraná resistiu, e embora com passos vacilantes e
incertos, permaneceu ereta.
(Victor Ferreira do Amaral e Silva)*

Minha homenagem

Ao meu filho Ícaro, por me fazer descobrir o verdadeiro sentido de viver. Ao meu esposo Francisco, por me estender as mãos em todos os momentos e caminhar sempre ao meu lado. Aos meus pais, Jorge e Ivani, por me ensinarem que querer não é difícil, e ser capaz de realizar as obrigações de cada dia, é o único caminho que nos leva à vitória da vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela luz que me guiou ao longo dos caminhos percorridos, tornando possível esta e outras realizações.

À amiga Cyntia, pela amizade demonstrada, desde o momento em que nossos destinos se cruzaram, nas alegrias, vitórias e, também, na dor. Obrigada amiga, pelo desprendimento e carinho tornando possível a realização deste trabalho.

À minha orientadora, Prof^a. Maria Dativa, pelo afeto, compreensão e apoio. Professora, obrigada por ser essa pessoa desprendida e maravilhosa, capaz de partilhar os seus conhecimentos e experiências com aqueles que estão iniciando. Sinto-me honrada por ser uma dessas pessoas.

Ao Coordenador do Mestrado em Educação da PUC/PR, pela compreensão e incentivo.

Aos amigos e familiares que se uniram para me motivar.

Ao Magnífico Reitor da Universidade Federal do Paraná, Prof. Dr. José Henrique de Faria, por haver me recebido e, pacientemente, explicado o funcionamento de uma instituição universitária.

Aos membros do Gabinete do Reitor, pela gentileza e atenção em todas as vezes que precisei de informações e material para a realização deste trabalho.

Aos membros da comunidade acadêmica que partilharam comigo seus conhecimentos e experiências.

A todos aqueles que, de um modo ou de outro, partilharam da minha luta para que este trabalho fosse realizado.

Aos colegas, professores e funcionários do curso de Mestrado, pelos momentos e experiências compartilhadas.

Muito obrigada!!!

SUMÁRIO

	LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	viii
	RESUMO.....	x
1	INTRODUÇÃO.....	01
2	O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E SUAS CONCEPÇÕES: DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL AO PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA.....	08
2.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES - O PLANEJAMENTO NA HISTÓRIA.....	09
2.2	O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A EDUCAÇÃO.....	14
2.2.1	O Planejamento Governamental. Teoria e Prática.....	23
2.3	CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO.....	25
2.4	O PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE.....	32
3	A UNIVERSIDADE NO BRASIL.....	40
3.1	DA COLÔNIA À REPÚBLICA.....	41
3.2	A REFORMA UNIVERSITÁRIA.....	47
3.3	A DITADURA MILITAR E A REFORMA DO ENSINO - LEI 5.540/68.....	53
3.4	A EDUCAÇÃO E O ENSINO SUPERIOR NOS ANOS 80 E 90.....	58
4	O PLANEJAMENTO NA UFPR.....	71
4.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	72
4.2	O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA UFPR - UM BREVE HISTÓRICO.....	73
4.3	O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA UFPR - GESTÃO 90/94.....	75
4.3.1	Análise de Conjuntura.....	75

4.3.2	O Perfil da Gestão.....	79
4.3.3	Considerações sobre a Gestão 90/94.....	89
4.4	O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA UFPR - GESTÃO 94/98.....	92
4.4.1	Análise de Conjuntura.....	92
4.4.2	O Perfil da Gestão.....	96
4.4.3	Considerações sobre a Gestão 94/98	105
4.5	ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NAS GESTÕES 90/94 E 94/98.....	108
5	AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E PLANEJAMENTO: POSSIBILIDADES E LIMITES.....	112
5.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	113
5.2	UNIVERSIDADE E AUTONOMIA.....	115
5.3	A ANDIFES E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	118
5.4	A ANDES E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	120
5.5	O GOVERNO FEDERAL E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	122
5.5.1	As propostas do Banco Mundial para a Universidade Pública Brasileira.....	124
5.5.2	A Autonomia Proposta e os Desafios que se Apresentam às Universidades Públicas frente às Reformas do Estado.....	134
5.6	O PAPEL DO PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	138
6	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS: REAFIMANDO POSIÇÕES.....	141
	ANEXO.....	148
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	154

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES	- Associação Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANDIFES	- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAIC	- Centro de Atendimento Integrado à Infância
CAPES	- Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEED	- Centro de Educação Física e Desporto
CFE	- Conselho Federal de Educação
CIAC	- Centro de Assistência à Criança e ao Adolescente
CRUB	- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
ESG	- Escola Superior de Guerra
FASUBRA	- Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FUNPAR	- Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura
GERES	- Grupo de Estudos para a Reforma do Ensino Superior
IES	- Instituições de Ensino Superior
IFES	- Instituições Federais de Ensino Superior
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	- Ministério da Educação e do Desporto
PBQP	- Programa Brasileiro de Qualidade e Economia
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PRA	- Pró-Reitoria de Administração
PRHAE	- Pró-Reitoria de Recursos Humanos e Assuntos Estudantis

PROEC	- Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROGRAD	- Pró-Reitoria de Graduação
PROPLAN	- Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
PRPPG	- Pró-Reitoria de pesquisa e Pós-Graduação
RJU	- Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais
SAF	- Secretaria da Administração Federal
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UNE	- União Nacional dos Estudantes
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
URJ	- Universidade do Rio de Janeiro
USAID	- United States Agency for International Development
USP	- Universidade de São Paulo

RESUMO

O trabalho aqui desenvolvido trata do exame crítico do processo de planejamento em uma universidade pública, no caso específico da Universidade Federal do Paraná, que vem se configurando, nas duas últimas gestões da Reitoria, como um processo político, construído da prática da produção coletiva; resultando em uma concepção inovadora, na história da Universidade. Firma-se a compreensão de que tal concepção insere a Universidade em um contexto de modernização administrativa, dando maior racionalidade para o alcance de seus fins. Com o intuito de melhor compreender as dificuldades enfrentadas por ambas as gestões, na construção do processo de planejamento, analisou-se alguns fatos que foram marcantes na história dessas instituições, principalmente no que concerne à atual década, onde estas passam por um momento crítico, tendo que lutar por sua manutenção e sobrevivência. Neste contexto, busca-se obter maior clareza quanto aos limites do papel do planejamento no futuro que se impõe para as Universidades Públicas, frente às políticas neoliberais do governo para o ensino superior, advindas das diretrizes impostas pelo Banco Mundial, para os países da América Latina, como consequência da globalização da economia. Para tanto, apresentou-se um estudo das diferentes propostas para a autonomia universitária, inclusive a do governo. A partir do entendimento de que o processo de planejamento não pode ser compreendido fora do contexto histórico da universidade pública e, considerando-se o atual momento da educação superior brasileira, reafirmam-se posições que objetivam a direção da manutenção da Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade.

RESUMO

O trabalho aqui desenvolvido trata do exame crítico do processo de planejamento em uma universidade pública, no caso específico da Universidade Federal do Paraná, que vem se configurando, nas duas últimas gestões da Reitoria, como um processo político, construído da prática da produção coletiva; resultando em uma concepção inovadora, na história da Universidade. Firma-se a compreensão de que tal concepção insere a Universidade em um contexto de modernização administrativa, dando maior racionalidade para o alcance de seus fins. Com o intuito de melhor compreender as dificuldades enfrentadas por ambas as gestões, na construção do processo de planejamento, analisou-se alguns fatos que foram marcantes na história dessas instituições, principalmente no que concerne à atual década, onde estas passam por um momento crítico, tendo que lutar por sua manutenção e sobrevivência. Neste contexto, busca-se obter maior clareza quanto aos limites do papel do planejamento no futuro que se impõe para as Universidades Públicas, frente às políticas neoliberais do governo para o ensino superior, advindas das diretrizes impostas pelo Banco Mundial, para os países da América Latina, como consequência da globalização da economia. Para tanto, apresentou-se um estudo das diferentes propostas para a autonomia universitária, inclusive a do governo. A partir do entendimento de que o processo de planejamento não pode ser compreendido fora do contexto histórico da universidade pública e, considerando-se o atual momento da educação superior brasileira, reafirmam-se posições que objetivam a direção da manutenção da Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade.

INTRODUÇÃO

Gestão de Pessoas, gestão acadêmica, gestão de qualidade, gestão financeira, planejamento universitário, são apenas alguns dos diversos termos que vêm sendo incorporados, ao longo dos últimos anos, ao ambiente das instituições universitárias.

Embora esses termos sejam freqüentes no meio empresarial, eles são estranhos ao meio universitário. Isto acarreta certa resistência por parte da comunidade acadêmica, pois a universidade passa a ser vista como uma organização e não somente com uma instituição de ensino, sendo este o conceito tradicional cultivado desde o momento da criação de uma instituição universitária no Brasil.

A motivação para desenvolver este estudo, partiu da observação da prática diária, como docente e Suplente de Chefe do Departamento de Desenho, de que a Universidade Federal do Paraná passou, muito recentemente, a se conscientizar da importância de rever seu modelo tradicional de gestão, partindo para uma nova linha de trabalho, mais condizente com as mudanças sociais.

Vivemos em um mundo que vem sendo envolvido por mudanças de ordem econômica (acumulação flexível), social, política (superação do estado do bem estar social), tecnológica (reestruturação produtiva) e cultural. A velocidade com que essas mudanças têm acontecido, bem como suas conseqüências, tais como o desemprego e a exclusão social, vêm assustando cada vez mais, tanto o governo, as empresas, como a academia, neste final de século, o que afeta as pessoas, as organizações, os países e conseqüentemente as universidades, de diferentes formas.

A única certeza nesse contexto é a necessidade de reagir e se adaptar ao novo momento. Portanto, no caso das universidades, muitas das regras, práticas e

modelos que as orientavam até os anos 80, parecem tornar-se obsoletos e arcaicos. Por outro lado, as decisões políticas autoritárias e os escândalos em que o governo federal se vê envolvido vêm gerando perplexidade com o atual contexto da vida nacional. Associados esses fatos à crise que desponta nas universidades brasileiras, sobretudo nas públicas, sucateadas e sem condições efetivas de funcionamento ao longo dos últimos anos, verifica-se que estão definidos os desafios que se tem pela frente na luta em defesa de uma universidade pública, autônoma, competente, crítica e de qualidade.

Quer se esteja ou não vivendo em um momento de incertezas, é preciso estar preparado para enfrentar o futuro, assumindo riscos, definindo alternativas, enfrentando as ameaças e aproveitando oportunidades. Para tanto, deve-se buscar meios e alternativas viáveis que permitam concretizar a manutenção de uma universidade pública, através de uma ação racional com base no processo de planejamento.

É oportuno repensar os modelos de gestão e sua aplicabilidade em uma universidade pública, pois à medida que a sociedade vai se mundializando, a instituição universitária é afetada por mudanças decorrentes de transformações de natureza política, econômica, social, tecnológica, cultural, legal e espiritual. Com isso, novos valores passam a orientar a gestão das instituições universitárias e devem ser assimilados criticamente, passando a fazer parte do seu dia-a-dia: ética e ecologia, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável, qualidade profissional e constante atualização, parcerias, visão social e de prestação de serviços, auto-realização, dentre outros.

Como resultado, essas instituições assistem ao desgaste de seus métodos tradicionais de trabalho, baseados em posturas acadêmicas rígidas, e partem para a busca de novas formas de atender às exigências ambientais advindas da evolução social e da globalização da economia.

Não se pretende com este estudo, definir ou analisar as práticas da administração universitária e sim entender como se dá o processo de planejamento em uma universidade pública, no caso a Universidade Federal do Paraná, quais os obstáculos enfrentados na implantação e no desenvolvimento desse processo e quais os aspectos positivos que se evidenciaram em sua implementação.

Através dos estudos realizados para a elaboração deste trabalho, pode-se perceber que o processo de planejamento é de grande relevância para as instituições universitárias e gera inúmeros benefícios. Ele pode fazer com que as decisões se tornem mais permanentes, estabelecendo mais homogeneidade no comportamento institucional e tornando a instituição menos vulnerável às incertezas, aos interesses pessoais ou grupais, o que pode levar a um processo de tomada de decisão de nível mais coletivo e objetivo. Por meio dele, pode-se alcançar um maior equilíbrio institucional no seu processo de desenvolvimento, deixando a instituição menos exposta a surpresas, emergências e circunstâncias que venham a desviar os esforços que deveriam ser empregados em outras ações.

O planejamento busca atingir resultados e objetivos que traduzam a concepção de uma universidade, para que esta torne-se apta a responder aos problemas e desafios apresentados pela sociedade e pelo governo, indicando atividades a serem desenvolvidas, meios a serem utilizados e sistemas de avaliação que permitam verificar e atualizar as condições propostas.

Este trabalho que aqui se apresenta, é resultado de dois anos de estudos, de coleta de material, dados e documentos, realização de entrevistas com membros da comunidade da UFPR, desde dezembro de 1995, caracterizando-se como uma pesquisa qualitativa, abordando o estudo do processo de planejamento da Universidade Federal do Paraná, nas gestões 90/94 e 94/98.

As entrevistas foram realizadas, com base em instrumento previamente elaborado, tentando abranger a maior quantidade de informações possíveis, que viessem a esclarecer questões como: se existia um processo de planejamento antes da gestão 90/94 e como era feito; caráter inovador do processo na gestão 90/94; a repercussão do trabalho realizado por esta gestão na comunidade interna e por fim como se desenvolveu o processo na gestão 94/98, sendo que estes itens foram todos complementado pelo depoimento do então Reitor da Universidade Federal do Paraná, que fez um esclarecimento mais amplo sobre o processo, na sua gestão e na anterior, onde foi Pró-reitor de Planejamento.

É necessário salientar que as pessoas entrevistadas, todos membros antigos da comunidade acadêmica, participaram efetivamente do processo antes e durante a da gestão 90/94, e continuam a participar na atual gestão, que se encerra em abril de 1998, o que colaborou para que se tivesse uma grande variedade de informações sobre a Universidade, conforme a vivência de cada um, porém dentro de um mesmo contexto ambiental.

Todas as entrevistas foram gravadas, com a devida permissão dos entrevistados, para que se pudesse ter uma maior fidelidade das informações obtidas. Para um melhor entendimento do perfil da Universidade, apresentou-se, no

decorrer deste trabalho, os trechos de maior relevância das entrevistas e alguns comentários que julgou-se necessário registrar.

Para atingir os objetivos propostos com este trabalho e ordenar as idéias de forma coerente, apresentou-se, além de alguns conceitos básicos, concepções de planejamento, que foram utilizadas posteriormente para a análise do processo nas gestões 90/94 e 94/98, relacionando as dificuldades de se estabelecer um planejamento nas universidades públicas com a prática de planejamento governamental, estabelecida ao longo dos tempos.

Na seqüência, fez-se uma breve reconstrução histórica da Universidade no Brasil, através da seleção e interpretação de alguns fatos, buscando, reunir os acontecimentos históricos, de modo que estes representassem não somente o passado, mas também o presente. Como parte deste desafio, assumiu-se a tarefa, não somente de entender os problemas e as lutas enfrentadas por essas instituições no decorrer de sua história, mas também de tentar captar o porquê de tais fatos e ter uma maior visualização do momento histórico em que estão inseridas as gestões 90/94 e 94/98, na análise do processo de planejamento.

No desenvolvimento da análise do processo de planejamento da Universidade Federal do Paraná, nas gestões 90/94 e 94/98, procurou-se deixar claro que nenhum planejamento poderá ser efetivado, se não for elaborado dentro de uma realidade concreta e orientado por um projeto político coerente. Para isto, foram tomadas por base duas categorias, sendo a primeira de totalidade e a segunda, política, visto que estas são fundamentais para a compreensão deste processo.

Ainda, considerando-se a categoria de totalidade, situou-se o planejamento, em ambas as gestões, a partir de duas linhas de pensamento, uma dialética, onde o

planejamento é entendido como a consciência do poder e outra funcionalista, aonde o planejamento é utilizado como instrumento do poder.

Realizou-se, ainda, um estudo das diferentes propostas, inclusive a do Governo, para a autonomia universitária, destacando a importância do planejamento para as Universidades públicas, dentro desse contexto.

Este estudo foi conduzido de forma a buscar um entendimento do processo de planejamento, sua importância, as possibilidades e os limites da sua prática em uma universidade pública, tendo sempre por base, as experiências ocorridas na Universidade Federal do Paraná. Buscou-se ainda, descobrir o envolvimento do planejamento no futuro das universidades, no cenário da autonomia universitária, no Brasil.

Por fim, encerrou-se o documento com uma síntese das reflexões e análises críticas a respeito do estudo desenvolvido.

2

**O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E SUAS
CONCEPÇÕES: DO PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL AO PLANEJAMENTO NA
UNIVERSIDADE PÚBLICA**

2.1 CONSIDERAÇÕES PREMILIMINARES - A HISTÓRIA E O PLANEJAMENTO

O processo de planejamento, entendido sem o viés tecnocrático, é uma das formas de fazer história, portanto de fazer política. Nele tomam-se decisões, definem-se prioridades e alocam-se recursos em função de interesses, estejam eles explícitos ou não. Por consequência, o planejamento é também um processo de administrar divergências ou oposições, buscando uma resultante que, orientada pelo norte mais amplo da democracia, há de ser o que melhor contempla os interesses majoritários.¹

Mesmo em épocas pré-históricas, quando os seres humanos eram apenas caçadores, havia uma necessidade de planejamento. Na realidade, sua sobrevivência dependia de cooperação e de planejamento. Mais tarde, quando os homens formaram as sociedades agrárias e passaram a habitar determinados lugares com outros clãs e tribos, sendo forçados a armazenar comida e água, tendo de começar a manter registros do que acontecia, essa necessidade tornou-se mais evidente, tendo início assim, o processo de planejamento.²

Chegou um momento em que as coisas de valor - comida, roupas, armas e ferramentas - já não podiam simplesmente serem trocadas, o que levou ao desenvolvimento de um sistema monetário, aonde os ornamentos metálicos, as pedras preciosas e as moedas, passaram a fazer parte do cotidiano das pessoas. Essa evolução da cultura e da civilização humana, fez com que o planejamento básico também evoluísse.³

¹ MELLO, Guiomar Namó de. *Educação Escolar: paixão, pensamento e prática*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1987. p. 105.

² PARSONS, Mary Jean e CULLIGAN, Matthew. *Planejamento: de volta às origens*. São Paulo: Best Seller, 1988. p. 12.

³ Idem, *ibidem*.

Com o que hoje se sabe sobre as antigas civilizações, pode-se afirmar que o processo de planejamento vem sendo adotado, no decorrer dos tempos, de forma claramente distinta da utilizada atualmente.

Fazendo uma brevíssima passagem pela história das antigas civilizações, destacam-se alguns exemplos que para CARVALHO⁴, demonstram a afirmação acima:

- a construção das pirâmides do Egito, que, além dos planos e projetos arquitetônicos, exigiu dos dirigentes da época, decisões complexas de médio e longo prazo;
- a construção dos aquedutos romanos;
- o plano de comercialização entre os povos do Oriente e Ocidente, realizado pelos fenícios;
- as artes militares, ocorridas em praticamente todas as épocas da história, que exigiam a cada campanha, concepções estratégicas avançadas e complexas decisões logísticas.

Os exemplos sobre os grandes feitos, através dos tempos, que necessitaram de um planejamento para sua execução, são inúmeros e marcantes, crescendo e se diversificando com o desenvolvimento e características sócio-culturais de cada época da história.

A evolução do planejamento teve uma grande aceleração com a Revolução Industrial. Não seria possível haver produção em massa sem planejamento e sem

⁴ CARVALHO, Horácio Martins. O que é planejamento? In: *Introdução à Teoria do Planejamento*. São Paulo: Brasiliense, 1979. p. 14.

meios eficazes de transporte e comunicação.⁵

Na visão de Faria⁶, ao desenvolvimento industrial seguiu-se “um processo de concentração, operando de forma monopolista, resultado de um sistema econômico em que as grandes empresas, devido à reduzida instabilidade e à pequena concorrência, podiam planejar. A *função planejamento* levou à separação entre pensadores e executores do processo de trabalho, dando condições para o surgimento da gerência científica”.

Taylor desenvolveu, no começo do século, a primeira tentativa moderna de organização da produção, ao resolver os problemas do trabalho industrial, através da racionalização do trabalho operário, começando assim a distinguir, nas relações de produção, as funções de direção das funções de execução. Esta divisão de funções, resultante da divisão técnica do trabalho no modo de produção capitalista, assegurou a subordinação do trabalho ao capital em todos os níveis.⁷

Em 1916, Henri Fayol teorizou essa divisão do trabalho, ao propor que a administração a mantivesse através do planejamento, da organização, da coordenação, do comando e do controle.⁸

Partindo dessa discussão, muitos outros autores se dedicaram ao estudo desse tema, que nos 50 anos seguintes, reafirmaram o “pioneirismo” de Fayol, revelando um interesse contínuo pelo assunto e uma crescente consciência da

⁵ PARSONS, Mary J, e CULLIGAN, Matthew. Op. cit. p. 12.

⁶ FARIA, José Henrique. *O Autoritarismo nas Organizações*. Curitiba: Criar Edições/FAE, 1985.p. 45.

⁷ FÉLIX, Maria de Fátima C. *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez, 1984. p. 36.

⁸ Idem, *ibidem*.

importância do planejamento para o desenvolvimento e para a sobrevivência das organizações.⁹

Com o final da Segunda Guerra e a transferência da tecnologia militar para a vida civil, introduziu-se o conceito de planejamento estratégico nas definições de produtos econômicos e sociais.

Em 1958, David W. Ewing, publicou um trabalho sobre o planejamento empresarial e de instituições públicas, como uma disciplina separada, criando um novo campo de estudo. Sua obra foi considerada a pedra fundamental do planejamento organizacional, servindo como orientação à teoria e prática do planejamento contemporâneo.¹⁰

A partir de 1960, os estudos sobre o tema expandiram-se rapidamente. Em 1961, os trabalhos de Le Breton e Henning discutiram as teorias e os processos de planejamento. Melville C. Branch, ampliou os estudos feitos por Le Breton e Henning, aprofundando-se no problema de definição dos objetivos, que é fundamental para o planejamento. Branch, em seu trabalho, enfatizou a importância do fator humano, que afeta a coordenação, a integração e a administração das várias atividades de planejamento dentro da organização. Em 1965, Brian W. Scott concentrou-se no desenvolvimento do planejamento estratégico aplicado a grandes organizações. Seu trabalho explorou com maior precisão do que o de Branch, o processo mental envolvido na definição de objetivos.¹¹

Observou-se no decorrer da história, um esforço sempre crescente, do homem para dominar e transformar a natureza, aumentar o controle sobre as ações futuras

⁹ DIAS, J. M. *Planejamento Organizacional: conceitos e tendências*. Rio de Janeiro: Livro Técnico, 1978. p. 23.

¹⁰ Idem, *ibidem*.

¹¹ Idem, *ibidem*.

da sociedade, ampliar os instrumentos que intervêm sobre o processo de desenvolvimento em que se vêem envolvidos como sujeito-objeto. Neste contexto, o planejamento, que tornou possível o primeiro vôo espacial tripulado, levando o homem à lua, transformou-se, inserido na era atual que pode ser definida por científico-planetária, no instrumento de sobrevivência humana, enquanto espécie, neste complexo mundo tecnológico.¹²

A sociedade que, em tempos passados, acreditou no clichê de que *a mais longa viagem começa com um único passo*¹³, evoluiu e percebeu que isto não é mais verdade. Nessa nova era de tantas mudanças sociais e inovações científico-tecnológicas, as pessoas começaram a entender que a mais longa viagem começa, na realidade, quando se pensa a respeito do primeiro passo, ou seja, com o planejamento.

Dentro desse contexto, é possível afirmar que as instituições universitárias são diretamente afetadas por essas transformações e inovações. Como tudo no mundo atual, a necessidade de mudar leva à uma necessidade maior, que é a de se organizar e planejar.

Mudar a universidade e suas concepções tradicionalistas e arraigadas, para inserir um novo conceito de planejamento universitário, exige antes de tudo uma mudança social, como o primeiro passo para se construir um modelo de universidade adequado à realidade brasileira e às novas tendências mundiais.

¹² PARSONS, Mary J, e CULLIGAN, Matthew. Op. cit. p. 12.

¹³ Idem, ibidem.

O esforço para entender o planejamento na universidade pública e sua vinculação com as políticas governamentais, suas principais características, são os assuntos a serem analisados a seguir.

2.2 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A EDUCAÇÃO

O processo de planejamento no Brasil, como instrumento de política econômica estatal, começou a ser utilizado pelo poder público, durante a Segunda Guerra Mundial. Nessa época, o processo de planificação foi introduzido como parte do pensamento e da prática governamental. Passou a ser visto como uma técnica racional de organizar informações, analisar problemas, tomar decisões e controlar a prática de políticas econômico-financeiras. A conveniência, os limites e os riscos de adoção dessa técnica foram amplamente discutidos a nível governamental e empresarial.¹⁴

Durante a década de 40, vários esforços foram feitos no sentido de planejar a economia brasileira. Entretanto, até 1956, pode-se afirmar que esses esforços caracterizavam-se mais como propostas do que como processos de planejamento.¹⁵

O período de 1956 á 1961, destaca LAFER, é de fundamental importância na história brasileira, pois combinou uma série de fatores, internos e externos ao País, que contribuíram para a efetivação de uma política econômica governamental.

Durante sua campanha eleitoral, Juscelino Kubitschek, propôs um planejamento setorial que seria primordial para a política de industrialização do país e

¹⁴ IANNI, Otávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. p. 54.

¹⁵ LAFFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-30.

que teria como fim último, a melhoria de vida da população. Com sua posse, Juscelino sustenta a posição de que o planejamento seria a solução para os problemas brasileiros. Mais empregos seriam criados, o que fortaleceria sua campanha no populismo, obtendo a adesão daqueles que tinham interesses no desenvolvimento industrial do país.¹⁶

Neste contexto, criou-se o Plano de Metas do Governo Kubitschek, que foi, segundo IANNI¹⁷, “uma expressão possível das tendências do subsistema econômico brasileiro, em combinação com as tendências do sistema capitalista mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos”. Nesse Plano foram abrangidos, pela sua importância, cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. No que tange o setor educacional, lê-se apenas a seguinte meta: “formação de pessoal técnico. Meta inicial - intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento”.¹⁸

Apesar de extremamente sucinto no que se referiu à educação, pode-se afirmar que o Plano de Metas do Governo Kubitschek foi considerado um sucesso, como um todo, mesmo estando a educação diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico do País. LAFFER (1975 : 49), afirma que foi a primeira vez que houve uma concretização da prática de planejamento inserida no contexto social brasileiro, muito embora tenha sido caracterizado como um planejamento setorial.

Com a posse de Jânio Quadros, ocorreram mudanças no sistema de planejamento governamental. Em agosto de 1961, criou-se a Comissão Nacional de

¹⁶ Idem, *ibidem*.

¹⁷ IANNI, Otávio. *Loc. cit.* p. 155.

¹⁸ LAFFER, Betty Mindlin. *Loc. cit.* p. 48.

Planejamento - COPLAN. Sua primeira tarefa foi a elaboração de um Plano Quinquenal de desenvolvimento econômico e social. Plano este que não pôde ser realizado em face à renúncia do Presidente da República.¹⁹

O Governo João Goulart apresentou em setembro de 1961, o seu Plano de Governo, com previsões de planejamento a curto, médio e longo prazos, sob a responsabilidade do Conselho de Ministros e o assessoramento da COPLAN. HORTA (1982 : 54), completa afirmando que, nesse documento o planejamento foi considerado como um instrumento de vital importância para a política de desenvolvimento a ser adotada pelo Governo, contemplando igualmente a área social e econômica.

O programa de governo João Goulart defendeu a integração da Educação com os objetivos globais do desenvolvimento Nacional. Apontou o princípio do planejamento como um dos pré-requisitos para que esses objetivos fossem atingidos. Como orientação administrativa, foi adotada pelo Programa, uma fórmula de planejamento centralizado e de execução descentralizada.²⁰

Em junho de 1962, foi criada, junto ao MEC, a Comissão de Planejamento da Educação - COPLED, que teve como função a elaboração do Plano Nacional de Educação, seguindo as orientações do Conselho Federal de Educação. Esse Plano jamais foi escrito, pois, em setembro de 1962, quando a COPLED recebeu do CFE as orientações para a elaboração do Plano, criou-se o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento, cuja principal função seria coordenar e elaborar um Plano Nacional para o desenvolvimento econômico e social. Com isso, a

¹⁹ HORTA, José Silvério Baia. *Liberalismo, Tecnoocracia e Planejamento Educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982. p. 53.

²⁰ Maiores explicações encontram-se em HORTA, José Silvério Baia. Op. cit. p. 56.

COPLED ficou subordinada ao Ministro. O então Ministro de Planejamento, o economista Celso Furtado, desenvolveu, em um prazo de dois meses e meio, o Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social para o período de 1963/65. A parte referente à Educação recebeu o nome de Plano Trienal da Educação e apresentou metas muito mais arrojadas do que as apresentadas pelo CFE, no documento que orientava o Plano Nacional de Educação, sendo considerado como “pré-investimento para o aperfeiçoamento do fator humano”.²¹

Os planos que seguiram o Trienal, apresentados após a Revolução de 64, tinham uma postura diferente no que se referia ao setor de educação e sua relação com os demais. Coube ao setor educacional o papel de preparador de mão-de-obra qualificada, para suprir as necessidades das atividades produtivas que interessariam ao modelo da época. As metas educacionais não mais estavam apoiadas no princípio de educação para todos e sim na orientação “contencionista”, que limitou a faixa de atendimento escolar, condicionando sua expansão aos moldes do sistema econômico de desenvolvimento (HORTA, 1982).

Com a crise política que assolou o país, a partir de 64, o cenário educacional passou por profundas transformações. Embora existisse por parte do Governo, o reconhecimento da necessidade de expansão educacional, foram estabelecidos limites para o crescimento da oferta de escolaridade. Atitude esta compatível com a política econômica da época. Foram assinados os famosos acordos MEC-USAID, cuja influência fez-se sentir, principalmente, na reforma da estrutura das universidades.²²

²¹ Idem, *ibidem*. p. 127-132.

²² Idem, *ibidem*. p. 67.

No período de 1964 a 1970, elaborou-se dois planos de governo. O Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG, para o período de 1964-66, e o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1967-76. Neste contexto, estruturou-se o sistema de planejamento em todo o País, difundindo-se a idéia de neutralidade do planejamento, por ser uma prática que poderia ser utilizada em qualquer política. Além deste conceito, prevaleceu um outro de que o desenvolvimento econômico conduziria ao desenvolvimento social.²³

Tanto o Programa de Ação Econômica do Governo quanto o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, continuaram a tratar a Educação como parte da área social, com a função específica de preparar mão-de-obra para os setores econômicos.

Apesar do grande empenho do Governo Castelo Branco na elaboração do Plano Decenal, este não foi levado adiante pelo Governo do General Costa e Silva, que assumiu a Presidência da República em março de 1967, com a pretensão de redemocratizar o País e dar um novo direcionamento à política econômica e ao processo político, o que, na prática, tornou-se inviável.²⁴

O novo plano nacional foi chamado de Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED e foi formulado para o período de 1968-1970. HORTA (1982 : 145), explica que esse Programa enfatizava, nos projetos propostos, “a aceleração do desenvolvimento econômico, o progresso social e a expansão das oportunidades de emprego, caracterizando a educação como um dos meios para sua consecução”.

²³ GABARDO, Cleusa. *Planejamento da Educação no Brasil, Limites e Possibilidades: a experiência nacional e a experiência no Município de Toledo*. Curitiba, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. p. 66.

²⁴ Idem, *ibidem*. p. 74.

Durante a década de 70, o planejamento passou a ser utilizado, conforme explica GABARDO (1991 : 82), “como instrumento do poder autoritário, mantendo-se basicamente no âmbito da tecnocracia, com ênfase na modernização e aperfeiçoamento da estrutura da administração pública”.

Essa mesma autora, continua explicando que em todos os Ministérios foram criados setores e equipes com a função específica de planejar, e que, a partir de 1972, para cada Plano Nacional de Desenvolvimento, correspondeu um Plano Setorial de Educação e Cultura - PESEC.

O Primeiro PESEC, apresentado para o período de 1972-1974, fundamentado nas Leis de reforma do ensino, n.º 5540/68 e 5692/71, propôs: implantação e universalização do ensino fundamental; incentivo à alfabetização de adultos e cursos supletivos; continuidade da Reforma Universitária e incentivo aos cursos de pós-graduação e “ênfase à preparação de mão-de-obra, pelo desenvolvimento de programa intensivo, em consonância com a política de educação permanente”.²⁵

O Segundo PESEC, apresentado para o período de 1975-1979, não estava inserido em um contexto tão otimista quanto o do primeiro, visto as mudanças nas perspectivas econômicas, tanto a nível Nacional quanto Mundial. Comprova esta colocação, o discurso do Presidente Geisel, a seu ministério, sobre o Plano que seria encaminhado ao Congresso Nacional:²⁶

A tarefa de planejamento, nos dias de hoje, tornou-se extraordinariamente árdua e difícil, em face das grandes perplexidades de um mundo que ainda não soube se refazer do complexo de crises que o assaltaram ao mesmo tempo, quase que inopinadamente: crise do sistema monetário internacional, crise de energia e de matérias primas essenciais, crise de uma inflação epidêmica, crise no comércio exterior, deteriorando os balanços de pagamentos, crise de confiança na estabilidade do futuro fomentado à inquietação social e

²⁵ Idem, *ibidem*. p. 85.

²⁶ GEISEL, Ernesto. Apud GABARDO, Cleusa. Op. cit. p. 95.

surtos de violência irracional e destruidora.

O Governo Figueiredo, iniciado em 1979, caracterizou-se pelo processo de abertura do regime político, uma vez que os problemas econômicos continuavam os mesmos do Governo Geisel. Neste contexto, o Plano apresentado, por esse Governo, para o período de 1980-1985, propôs como desafio para atender as necessidades da sociedade brasileira, “a conquista de níveis mais elevados de bem estar e a abertura e democratização da sociedade”, que consistiu em “encontrar uma estratégia de crescimento que viabilizasse a redução das desigualdades sociais e a correção gradativa dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias internas”. Esse Plano foi o primeiro e único a apresentar as políticas e prioridades para todos os setores, inclusive o da educação, separadamente.²⁷

Em 1985, José Sarney assume a Presidência da República, propondo a implantação da proposta de governo anunciada pelo então candidato Tancredo Neves, e a sua equipe de Ministros, em cumprimento ao acordo feito com as Forças Armadas, para garantir uma transição pacífica, “sem traumas nem revanchismo”.²⁸

O Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o período de 1986-1989, evidenciou-se pela ênfase aos programas voltados para as questões sociais, no mesmo plano de prioridades em programas voltados para as questões econômicas. O desenvolvimento social foi colocado, não como um subproduto do desenvolvimento econômico, mas sim, no mesmo plano, para que fossem articulados entre si, como condição para um crescimento mais amplo da população.²⁹

²⁷ GABARDO, Cleusa. Op. cit. p. 108-109.

²⁸ Idem, ibidem. p. 117.

²⁹ Idem, ibidem. p. 126.

A era Collor - Itamar, que compreendeu o período de 1990 a 1994, iniciou-se com o intuito de implantação de uma proposta neoliberal para a economia e também educação brasileira. Nesse período, ainda estava presente no pensamento governamental, uma certa ambivalência em relação aos objetivos educacionais.³⁰

O governo Collor traçou os marcos iniciais da política científica tecnológica, referente ao modelo neoliberal de organização social. Assim, através da criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, do Ministério da Economia, do subprograma de formação profissional, definiu sua política de educação para a competitividade.³¹

No governo Itamar, embora as investidas neoliberais tenham sido mais amenas (no que concerne à educação, houve uma preocupação em resgatar a dívida social), a “educação para a competitividade” já era entendida como a única alternativa possível para o Estado. Com este pensamento, o Ministério da Educação, seguindo as diretrizes do PBQP e da UNESCO, une-se às demais esferas da administração pública e a entidades da sociedade civil, como a Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, elabora o Plano Decenal de Educação, visando a universalização da educação básica com oito anos de escolaridade.³²

³⁰ NEVES, Lúcia Maria W. *Brasil Ano 2000: uma nova divisão de trabalho na educação*. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997. p. 78.

³¹ Idem, *ibidem*.

³² Idem, *ibidem*.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo e lançou o Plano Real para ajustar a economia aos padrões do mercado financeiro internacional, com o intuito de superar as ambigüidades deixadas pelos seus antecessores. Assumiu a tarefa de preparar, com exclusividade, mão-de-obra para atender às necessidades empresariais frente à globalização da economia, estimulando uma maior integração entre escola e empresa. Apresentando uma política neoliberal mais concreta que as anteriores, vem transferindo a responsabilidade de execução da política científica e tecnológica, do Estado para a iniciativa privada, deixando transparecer um dos pontos fundamentais de sua política governamental: a privatização do campo educacional em todos os níveis.³³

Ao apresentar em maio de 1995, seu Planejamento Político-Estratégico para a educação, o governo FHC, comprovou sua política de desmonte do sistema de ensino público, principalmente a nível de 3º grau, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial. Essa política encontrou respaldo na aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação - n.º 9394/96, baseada no Projeto do ex-Senador Darcy Ribeiro, contrariando as bases democráticas apresentadas no Projeto Jorge Hage.

Após três anos do governo neoliberal do Presidente Fernando Henrique, a crise na educação nacional chega a seu auge. Para achar soluções satisfatórias na resolução dos problemas educacionais, a sociedade brasileira vem se organizando, promovendo debates nessa área e elaborando propostas em oposição às políticas de privatização do ensino apresentadas pelos últimos governos.

³³ Idem, ibidem. p. 84.

Esse movimento resultou na formulação de um Plano Nacional de Educação, pautado na ética e na participação democrática da sociedade, tentando fazer cumprir a Constituição Federal e “dar curso às transformações necessárias para melhorar a qualidade de vida da população, a conquista da justiça e da igualdade social”³⁴, apresentando diferenças fundamentais com relação ao Plano Nacional de Educação³⁵, apresentado pelo Governo ao Congresso, elaborado nos gabinetes ministeriais, com pouquíssima consulta à sociedade civil; no que concerne ao ensino superior, tal plano segue as diretrizes do Banco Mundial, que serão analisadas em capítulo posterior.

2.2.1 O Planejamento Governamental - Teoria e Prática

Observa-se a partir do breve histórico apresentado, que a prática do planejamento governamental, foi se incorporando ao longo dos tempos na administração pública, passando a ser uma necessidade na determinação do crescimento da Nação. Mas, apesar do reconhecimento de sua importância, nota-se a dificuldade de transformar o Plano em ação concreta.

FARIA³⁶, define o processo de planejamento como a prática orgânica e organizada da razão coletiva, devendo ser construído a partir da experiência prática. O plano deve ser resultado da prática vivida, e esta se dá coletivamente, portanto de forma orgânica.

³⁴ PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *A Proposta da Sociedade Brasileira*. Consolidado na Plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte, nov./97.

³⁵ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. *Plano Nacional de Educação*. Proposta do executivo ao Congresso Nacional. MEC/INEP. Brasília, 1998.

³⁶ FARIA, José Henrique. *Entrevista concedida à Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba: nov. 1997.

Nesse contexto, entende-se a dificuldade governamental em manter uma coerência nos seus Planos, visto que o próprio sistema brasileiro não está estruturado para trabalhar com experiências construídas coletivamente, ou seja, através da prática diária de um país que constrói a sua história a custa de muito sofrimento e do descaso do governo para com suas necessidades reais. Exemplo disso, é a falta de projetos políticos que garantam as condições básicas (que é responsabilidade do Estado), de educação, saúde, moradia e segurança para toda a sua população. Esse fato vem denegrindo a imagem do País perante as Nações mais desenvolvidas.

Com isso, o planejamento governamental acabou se tornando um instrumento utilizado, não para o desenvolvimento da Nação, mas sim, para controlar a política econômica do País, servindo de mediador entre os interesses políticos dos grupos de poder.

Em sua visão funcionalista, o planejamento governamental vem sendo utilizado como instrumento do poder, caracterizando-se como um processo descontínuo, a mercê das necessidades dos Governos, ora sendo enfatizados pela necessidade de uma intervenção estatal na economia; ora, sendo utilizado como instrumento do autoritarismo e ora, como instrumento mais liberal e democrático, desviando-se de sua real finalidade que deveria ser a de construir uma Nação democrática, calcada em objetivos sociais claros e definidos.

Todos esses fatos afetam diretamente as Instituições mantidas pelo próprio Governo, como é o caso das Universidades públicas que refletem em sua estrutura, as conseqüências dessas instabilidades políticas. Ao se compreender o processo de planejamento governamental, poder-se-á entender o porquê do planejamento ser

uma prática recente para as universidades públicas e as dificuldades encontradas na implantação de um processo de planejamento universitário democrático, construído coletivamente, tendo de romper com conceitos tão arraigados, impostos pelo próprio Governo Federal.

2.3 CONCEPÇÕES DO PLANEJAMENTO

Embora muito se tenha escrito sobre planejamento educacional, as questões debatidas em torno desse tema são, em sua grande parte, de caráter metodológico. Os direcionamentos estão sempre girando ao redor de “como”, “com que meios” e “a partir de que enfoque” se planeja a educação. Questões fundamentais como “quem planeja” e “para que se planeja”, são sempre relegadas, permanecendo na penumbra.³⁷

Para que todas as perguntas acima possam ser respondidas adequadamente é preciso que se tenha um entendimento do planejamento como um processo global, que incorpora o elemento social e não somente o lado econômico. .

Para tanto, afirma PEREIRA³⁸, é preciso a definição de três passos fundamentais:

- a caracterização do planejamento como processo social;
- o estabelecimento das relações entre política e planejamento;
- a identificação das variantes em que o planejamento se realiza.

³⁷ HORTA, José S. Baía. Planejamento Educacional. In: *Filosofia da Educação Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. p. 217.

³⁸ PEREIRA, Luiz. História e Planificação. In: *Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento*. São Paulo: Pioneira, 1970. P. 11-51.

O entendimento do planejamento como um processo social, para esse autor, nada mais é do que uma “forma histórica de controle social”, que deve envolver o cumprimento das seguintes condições, para sua realização:

- existência de um pensamento planificador que expresse uma apreensão abrangente da realidade, através de uma racionalização do mundo e da vida social;
- existência de situações de desequilíbrio, pondo em risco a estrutura em seu todo, exigindo o restabelecimento do equilíbrio funcional;
- existência, na estrutura de poder, de um órgão reconhecido para o exercício de controles centralizados, incidindo, direta ou indiretamente, na pluridimensionalidade da vida coletiva.

A caracterização do planejamento como categoria histórica do processo de controle social, ou como instrumento desse controle, envolve diretamente o problema da escolha dos objetivos (fins e valores), que por sua vez envolve o problema dos centros de decisão. As decisões, diretamente relacionadas à fixação dos objetivos (valores), podem ser classificadas com um problema de natureza técnica ou de natureza política. Sendo assim, pode-se concluir que a problemática que envolve o planejamento engloba as diferentes concepções sobre Política e Estado, que por sua vez envolvem diversas concepções sobre o processo histórico (a História).³⁹

Quais sejam as relações entre política e planejamento, na medida em que este se conceba como um processo instrumental, permanece a continuidade do processo

³⁹ Idem, *ibidem*. p. 18.

político, através das decisões tomadas, que se traduzem instrumentalmente, nas modalidades e nos objetivos do planejamento.⁴⁰

A discussão da relação entre política e planejamento, conduz a uma análise das relações entre Poder⁴¹ e Saber, pois segundo Massé, citado por HORTA⁴², “o plano se situa na articulação do saber e do poder, ali onde o pensamento cessa de ser puro, mas onde a ação não é ainda senão um projeto”. Dependendo de como se concebe essa articulação, pode-se ter duas concepções: uma dialética, que vê o Poder e o Saber dialeticamente relacionados, e outra funcionalista, que vê o Saber colocado a serviço do Poder.

Para HORTA (1983 : 217), essas duas concepções conduzem a duas formas diferentes de se conceber o planejamento e sua função na sociedade:

Ou o planejamento se situa nesta dialética entre o Poder e o Saber e o plano passa a desempenhar o papel de consciência do Poder; ou o planejamento se encaixa nos próprios mecanismos do Poder, submetendo-se a ele, e o plano passa a ser o seu instrumento. Para se compreender estas duas concepções de planejamento, torna-se necessário identificar as diferenças entre a concepção funcionalista e a concepção dialética de totalidade.

O autor explica que ambas as teorias, tanto a dialética quanto a funcionalista, são totalizantes, porém há diferenças fundamentais entre as duas formas de pensar a totalização. Na concepção funcionalista a totalização está ligada à análise de um modelo abstrato, supostamente válido para toda a sociedade.

⁴⁰ Idem, *ibidem*.

⁴¹ FARIA, José Henrique. *O Autoritarismo nas Organizações*. Curitiba: Criar Edições/FAE, 1985.p. 20. Define Poder como: “a capacidade que tem uma classe social (fração de classe ou segmento) de definir e realizar seus interesses objetivos (econômicos, jurídico-políticos e ideológicos) específicos mesmo contra a resistência que possa existir contra o exercício desta capacidade e independentemente do nível estrutural em que tal capacidade esteja principalmente fundamentada”.

⁴² HORTA, José S. Baía. Op. cit. p. 217.

Não questionam o todo, só se preocupando em explicar as partes, considerando a estrutura social existente como adquirida. Limitam-se a um postulado em que o sistema global é aceito como ele é e a estrutura social tal como a encontram, tentando assim compreendê-la e até reformular parte dela. Com isso, ao reformular a parte, podem garantir a manutenção do todo⁴³. Já os dialéticos agem de modo contrário. Tentam explicar o todo e por conseqüência as partes.⁴⁴

Tomam a realidade tal qual ela é, mas consideram-na inaceitável e trabalham para transformá-la. Não procuram trabalhar as partes isoladamente e sim, mudar a estrutura social do todo, que é determinante da parte. Neste contexto, a perspectiva dialética de totalidade está na “base de concepção do planejamento como dialética entre o Poder e o Saber”.

Segundo essa concepção, o planejamento se constitui “numa práxis que emerge da realidade e se origina de um conhecimento globalizante da sociedade e de seu projeto coletivo. Desta práxis resulta o plano, como expressão máxima de um projeto universal, no qual a vontade que se expressa no poder se torna geral e comum”.⁴⁵

Tal visão globalizante, que parte do entendimento de que cada sociedade tem conhecimento de si própria, de seus valores, suas idéias, crenças, suas

⁴³ André Gunder Franck Apud HORTA, José S. Baía. Op. cit. p. 218. Explica da seguinte forma o pensamento funcionalista sobre a totalização: “mesmo quando os melhores dentre os funcionalistas desejam eliminar a causa do mal social: sofrimento, ignorância, crime, pobreza, exploração, subdesenvolvimento, guerra ou qualquer outro flagelo, eles se esforçam, sem se abalar, para encontrá-la na estrutura da comunidade tribal ou rural, da família tradicionalista e - avançando ainda mais nesta direção - mesmo ao nível das insuficiências individuais”.

⁴⁴ PINTO, Álvaro Vieira Apud HORTA, José S. Baía. Op. cit. p. 218. Nos dá uma visão mais clara do pensamento dialético da totalização, ao explicar: “o pensar em totalidade não opera por abstração, e sim inversamente por concreção; procura conceituar sem destacar, representar em idéia sem dissolver o objeto no anonimato da generalização. Procura pensar a coisa ou o acontecimento no complexo de suas relações concretas, o que implica não dissociá-la da totalidade do mundo a que pertence; consiste em tomá-la em foco, mas não à parte”.

⁴⁵ HORTA, José S. Baía. Op. cit. p. 218

necessidades e aspirações, permite a vinculação dialética entre o poder e o saber, sendo que o planejamento, preservando sua qualidade de processo comum, é capaz de expressar uma vontade política e coletiva. Esta seria uma nova concepção das relações entre processo político e processo de planejamento, segundo o qual “há entre os dois uma relação dialética, por força da qual se evita tanto o tecnicismo apolítico quanto o politicismo irracional... Separar o processo político do processo de planejamento como processo racionalizador, é des-dialetizar o poder e a razão dentro de uma só totalidade, de que ambos são pólos”.⁴⁶

Ao considerar a prática do planejamento, mesmo quando esta mantém uma certa independência em relação ao Poder, não se pode abstraí-la da decisão política, colocando-se assim o problema da representatividade do Poder e sua legitimação. Ao tomar-se esta concepção de planejamento, entender-se-á que a medida de legitimação da “elite”⁴⁷ que constitui o Poder será “a sua maior ou menor capacidade de incorporar aspirações e interesses outros que não os seus próprios interesses e aspirações de classe”. Trata-se do problema da Democracia e das possibilidades e limites de um planejamento democrático.⁴⁸

A concepção de planejamento enquanto instrumento do Poder, se encaixa na perspectiva funcionalista de totalidade, aonde o plano torna-se funcional, não em relação ao todo social, mas sim, em relação a uma vontade política que pode estar “alienada do projeto da própria sociedade”, utilizando-se do plano para validar seu próprio projeto. Com isso, busca a integração dos elementos presentes na sociedade

⁴⁶ MENDES, Durmeval Trigueiro Apud HORTA, José S. Baía. Op. cit. p. 218

⁴⁷ Idem, ibidem. p. 14. O autor explica que “o termo ‘elites’ é ultrapassado na medida em que designa uma categoria de pessoas às quais o poder e a responsabilidade são reservados por direito de nascimento ou privilégio de cultura: não pode se tratar senão de homens originados de todas as categorias sociais, designado por seus pares e permanecendo em contato íntimo com aqueles dos quais eles provêm”.

⁴⁸ Idem, ibidem.

e, principalmente, “os elementos desviantes, a uma situação de fato, ou, em outras palavras, ao padrão de relações sociais existentes”. Neste contexto, não mais se poderá falar em planejamento democrático, pois a busca da legitimação não mais se faz “a partir do processo político e da representatividade democrática, mas por outros caminhos”, sobressaindo-se o “desvio tecnocrático” que pretende substituir a política pela técnica, opondo a idéia de eficiência à de participação.⁴⁹

Utilizando-se ainda da categoria de totalidade, Pinto citado por HORTA (1983 : 220) caracteriza uma atitude ingênua e uma atitude crítica em relação ao planejamento, expondo:

A percepção totalizadora da realidade, constitui uma das características da consciência crítica, ao passo que a consciência ingênua tende para a delimitação dos conteúdos do saber e repudia qualquer esforço de examinar as questões objetivas à luz do conceito de totalidade. Enquanto o pensamento crítico descobre a conexão de todo objeto ou fenômeno singular a uma totalidade, de que é parte, e percebe não ser lícito considerá-lo fora da constante relação a esta totalidade, o pensar ingênuo recorta no real o aspecto que de momento lhe interessa e, mesmo quando conserva vaga menção do conjunto a que tal aspecto pertence, não leva em conta a natureza do todo, mas procura sempre isolar para melhor conhecer”.

No que tange à categoria de totalidade, a concepção ingênua e a crítica levam a atitudes distintas no que concerne ao problema do planejamento. Mesmo não negando o planejamento, a consciência ingênua ou acrítica faz dele “uma tentativa de imobilizar o real, fragmentando-o em setores ou etapas, na intenção de discipliná-lo. Sua visão do planejamento nega e repudia o caráter de totalidade, procurando localizar os fenômenos por grupos pré-definidos ou um a um. Ao tentar trazer para o presente os acontecimentos futuros, acaba obtendo uma realidade estanque, “retirando-lhe o poder de fazer-se a si própria, na originalidade de seu movimento”.

⁴⁹ HORTA, José S. Baía. Op. cit. p. 220.

Assim, o planejamento construído a partir de uma atitude ingênua, acaba com a idéia do processo criador, substituindo-a pela de “esquema configurador”. Contrariamente a esta posição, a consciência crítica ao planejar, “não pretende ter a marcha do processo a pretexto de conduzi-lo. Tem em conta o concurso da liberdade, e sabe que lhe compete utilizar as oportunidades originais e os aspectos imprevisíveis surgidos com a execução do próprio plano”. Mesmo ao acreditar que o plano contém uma certa *previsão* do futuro, e não poupando esforços para realizá-lo conforme seus desejos, sabe que “tanto o plano quanto os esforços para implantá-lo, são outros tantos dados que se incorporam ao processo”.⁵⁰

O estudo deste tópico é de fundamental importância para o desenvolvimento deste trabalho, pois o planejamento na universidade só poderá ser analisado partindo das concepções aqui expostas. Desta forma, a discussão sobre planejamento universitário, só terá sentido se inserida em um contexto mais amplo de planejamento, relacionado com a questão da ampliação da participação global no processo decisório, caracterizando-o, através de sua real dimensão, como um problema fundamentalmente político.

⁵⁰ PINTO, Álvaro Vieira Apud HORTA, José S. Baía. Op. cit. p. 218

2.4 O PLANEJAMENTO NA UNIVERSIDADE

O planejamento nas universidades vem sofrendo um grande impulso, nos últimos tempos, visto que essas têm que acompanhar as novas necessidades sociais, principalmente as universidades públicas, que além de terem que se adaptar à essas necessidades, precisam enfrentar a crise imposta por uma política governamental contrária ao ensino público e de qualidade, que as vêm sucateando e deixando-as praticamente sem condições de funcionamento. Neste contexto, se a universidade planeja, ela consegue se preparar um pouco melhor para enfrentar essas conjunturas adversas.

Segundo LIMA⁵¹ (1989), a máquina administrativa deve funcionar sempre com rapidez, racionalidade e qualidade, agindo como um todo, e não fragmentada como partes dispersas que não se entrosam, de maneira a não permitir delongas e problemas tão comuns na burocracia das administrações públicas.

FARIA⁵² (1997), com sua experiência como Reitor da Universidade Federal do Paraná, explica:

Se a universidade planeja, ela consegue reduzir desperdícios, integrar ações, evitar que se reproduza, por exemplo, investimentos, recursos orçamentários e humanos aonde não se precisa. Eu consigo enxergar isso com clareza no nosso programa. Cito como exemplo, questões como a divisão orçamentária, a partir de critérios, como foi feito na gestão do Prof. Faraco e agora, nesta gestão, a criação do programa de alocação de vagas docentes, que permitiu que se chegasse a um programa que racionalizasse a distribuição das atividades docentes. Na forma antiga, onde os Departamentos possuíam um conjunto de vagas que eram suas, a universidade não tinha nenhuma mobilidade para avançar. Então, tivemos que fazer um plano para dar maior racionalidade, melhor distribuir, aumentando a eficácia dos recursos que nós tínhamos à disposição. Eu posso fazer essa afirmação em todos os sentidos, inclusive do ponto de vista do Hospital das Clínicas, especialmente a partir do momento que tive de fazer uma intervenção política dentro do Hospital, que não tinha um plano. Na verdade era uma desorganização institucionalizada.

⁵¹ LIMA, João David Ferreira. *Princípios Gerais de Planejamento Universitário*. Florianópolis: UFSC, 1989.p. 108.

⁵² FARIA, José Henrique. *Entrevista*. Op. cit.

Nós nos voltamos a fazer um plano para o Hospital, com objetivos claros e definidos, com os grupos e com todas as dificuldades de se fazer isso no final da gestão, mas fizemos. Hoje temos um Hospital abastecido e funcionando, apesar dos problemas. O plano deu eficácia à ação administrativa? Deu um rumo? Em ambas as questões, a resposta é sim. As pessoas podem discordar do rumo, mas elas sabem que eu prefiro discutir critérios, discordar dos critérios, divergir da política, do que não saber que se tem critérios, política e o que foi discutido. O planejamento dá essa clareza, inclusive da direção política adotada, portanto ele dá eficácia. Nós não temos um indicador preciso para medir essa eficácia, mas se partimos do ponto de vista de que, em quatro anos nós tivemos o mesmo orçamento, em valor nominal, do início da gestão, se a inflação nesse período atingiu um índice de quase 50% e nos conseguimos manter a atividade administrativa funcionando, apesar da crise, conseguimos estar em dia e muito melhor do que muitas universidades que vêm enfrentando problemas seríssimos, pois conseguimos racionalizar a ação administrativa, o uso de recursos e a eficácia do ponto de vista acadêmico, é porque havia um plano, com princípios, compromissos institucionais, programas, objetivos e metas bem definidas. Eu acho que é importante dizer, sobre a natureza do nosso pensar o planejamento: O acadêmico é a razão de ser da nossa Universidade, o administrativo, a infra-estrutura, essas questões todas são caudatárias, feitas para o desenvolvimento acadêmico. Então, se tivermos todos esses princípios bem claros, entendo que se pode dar eficácia à ação.

FARIA⁵³, em seu plano de gestão, afirma que o planejamento universitário é uma forma de explicitar uma proposta de gestão que orienta um conjunto de ações desenvolvidos na Universidade. Envolve a instituição em todos os seus níveis, criando oportunidades para a plena mobilização de recursos e de integração entre as atividades estratégicas e operacionais, bem como entre as atividades didáticas e administrativas, o que garante a inserção da universidade no processo de transformação social.

Na sua fase de implementação, busca atingir resultados e objetivos que traduzam a concepção de uma universidade pública, para que esteja apta a enfrentar os problemas e desafios apresentados pela sociedade, indicando atividades a serem desenvolvidas, meios a serem utilizados e sistemas de avaliação que permitam verificar e atualizar as condições propostas.

⁵³ UFPR. *Plano Institucional. Gestão 1994/98*. Curitiba: 1994. p. 7.

Continua afirmando que para que possa cumprir a sua finalidade, o planejamento universitário deve abranger 3 níveis:

- **ESTRATÉGICO** - quando são fixados os programas e objetivos estratégicos, visando o desenvolvimento institucional, no âmbito da comunidade externa em que atua, de modo a poder responder as demandas e necessidades, no interesse coletivo, a partir da definição dos compromissos sociais.
- **OPERACIONAL** - quando se definem projetos, atividades ou tarefas específicas de unidades, áreas ou grupos de trabalho, correspondentes à ações, resultantes de metas mais gerais e que se realizam na base universitária (áreas fim e áreas meio).
- **INTEGRATIVO** - quando se busca a coordenação de unidades operacionais, solucionando divergências e canalizando esforços (integração horizontal), bem como promover a relação do nível operacional com o estratégico (integração vertical).

A gestão institucional deve estar fundamentada no planejamento, devendo ser capaz de desenvolver também uma avaliação crítica de seu próprio conceito de instituição, de prática acadêmica e administrativa, através de atitudes inovadoras, exigindo-se como requisitos:⁵⁴

- as atividades de concepção e as atividades de execução não devem ser separadas, pois o planejamento é tarefa do executor da atividade;
- definir prioridades, tendo com base critérios que garantam a eficácia na consecução dos objetivos institucionais;

⁵⁴ Idem, ibidem. p. 8.

- entender a mudança como necessidade;
- entender que as discussões, debates e críticas geram mudanças;
- entender o processo de mudança como pedagógico, devendo ser construído em uma instância de aprendizagem para o novo;
- entender o ambiente universitário como pluralista e de estruturas políticas contraditórias;
- a necessidade de uma articulação dialética entre a definição da política e a implantação da estratégia, de modo a organizar a aprendizagem da prática institucional, assegurando a naturalidade da mudança.

Para CASASCO⁵⁵, um plano compreensivo deve ser:

- operacional - capaz de ser posto em ação;
- suficientemente lúcido para habilitar os que tomam decisões, a compreender sua proposta e capacidade para que possa ser efetuado;
- suficientemente desenvolvido para que os assistentes administrativos possam implantar o plano;
- planejado com uma consciência dos recursos correntes e potenciais disponíveis das necessidades da instituição como um todo, e com a possibilidade de conflitos entre as partes componentes;
- capaz de suportar revisão periódica para ajustar mudanças inevitáveis;
- apoiado por um comitê determinado pela administração da instituição.

⁵⁵ CASASCO, Juan. *Técnicas de Planejamento para a Administração Universitária*. Trad. Victor Meyer Jr. Florianópolis: Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Administração Universitária, 1989. p. 2.

O planejamento universitário deve ser um processo que envolve toda a instituição, mobilizando seus recursos humanos e físicos em todos os níveis. Das atividades estratégicas às operacionais, partindo da integração entre as áreas e os diversos grupos de trabalho, visando atingir objetivos que contribuam para seu desenvolvimento.

Se isso pode parecer simples, do ponto de vista teórico, não o é, contudo, do ponto de vista prático. Existem grandes obstáculos a serem superados para que as universidades possam adotar um processo de planejamento institucional adequado. É preciso romper com a tradição administrativa e política que, de longa data, aposta no centralismo como meio para se chegar a eficiência.

MARQUIS⁵⁶ (1988 : 15-16), demonstra a mesma opinião ao afirmar que o planejamento universitário deve ser resultado de uma série de debates, entre as áreas e segmentos que constituem a comunidade universitária, pois, segundo ele deve ser concretizado com a participação de todos aqueles que, de um modo ou de outro, estão envolvidos ou comprometidos com os objetivos ou as ações da instituição.

Com certeza, o planejamento universitário não é a cura para todos os males vividos pelas universidades públicas, mas certamente ele é uma forma de organizar a dinâmica da vida universitária e de estabelecer uma relação criativa entre a necessária *anarquia acadêmica*, geradora de inovação, e a estrutura administrativa, de maneira que o *anárquico* não se torne soberano e o organizado não se torne burocrático, que a iniciativa não se submeta ao formalismo, mas que também não

⁵⁶ MARQUIS, Carlos. *Condiciones, Riesgos y Perspectivas e la Planeacion Universitaria*. In: MARQUIS, C. *Planeamiento Universitario en America Latina*. México (DF): UDUAL, 1988. p. 1-35.

impeça a sobrevivência da instituição universitária organizada, na qual ela pode, como em nenhuma outra, garantir sua consolidação.⁵⁷

O problema da criação de uma mentalidade capaz de promover o planejamento na universidade depende não somente do estabelecimento de estruturas que harmonizem a distribuição do poder e a aplicação de técnicas novas, mas também do desencadeamento de um processo de informação e de participação capaz de dissipar os mal entendidos e de fazer do planejamento na universidade o problema de cada um e de todos.⁵⁸

O planejamento deve mostrar uma perspectiva estrutural e de longo prazo, como suporte aos planos de ação das unidades, de modo que a autonomia destas, na definição de seus projetos e metas, seja garantida a partir de uma integração horizontal e vertical; devendo apresentar um esforço coletivo em conceber a universidade em sua totalidade, a partir de uma reflexão sobre o contexto em que está inserida. Diagnosticar os elementos facilitadores e impedidores das ações institucionais e da definição de princípios e compromissos que dão suporte a uma concepção de universidade inserida em seu tempo e que não admite ser espectadora da transformação social. Deve servir como orientação global, baseado em projetos relacionados aos programas institucionais, nos quais se identificam as metas, os recursos necessários e os resultados esperados, bem como as atividades conjuntas a serem desenvolvidas para sua viabilização.⁵⁹

⁵⁷ UFPR. *Plano Institucional: gestão 94/98*. Curitiba: 1994. p. 8.

⁵⁸ JANNE, Henri. *Princípios Gerais do Planejamento Universitário*. Trad. Maria Cecília Chaves Machado. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1981. p. 8.

⁵⁹ UFPR. Loc. Cit.

Com o planejamento criando uma articulação entre as políticas , os níveis estratégicos e operacionais das universidades, garante-se, entre outros, a racionalização no uso de recursos, o rompimento com a inércia, o desenvolvimento de projetos criativos e a formação de novos perfis acadêmicos, tendo como base premissas que concebiam as universidades como um sistema aberto e dinâmico, influenciado pelo ambiente interno e externo, desenvolvendo um processo contínuo e integrado, caminhando em busca de novos horizontes e da melhoria da vida acadêmica.⁶⁰

O planejamento universitário deve ser um conjunto de etapas cujo resultado final deve ser a elaboração de um plano de ação. Porém, deve-se ter em mente que o processo não termina com o plano. O planejamento prepara a ação mais não a substitui. A ação deve prevalecer sobre o plano. É essencial que haja um acompanhamento, uma avaliação e um controle na sua utilização, para que, se for o caso, ele seja revisto. Um plano de ação bem definido é sinônimo de competência, fazendo com que haja uma melhoria do desempenho institucional.

Não é difícil perceber o grande número de obstáculos a serem transpostos para a implementação de um planejamento universitário satisfatório. Neste sentido, deve ficar claro que é necessário um amplo esforço político para alterar a prática do “centralismo clientelista”⁶¹, exigindo uma aceleração na mudança da estrutura interna das universidades, para torná-las capazes de atingir o nível exigido para a prática política que o planejamento participativo institucional requer. Não basta, portanto, que se recuse o “centralismo clientelista”, é preciso enfrentá-lo.

⁶⁰ Idem, *ibidem*. p. 9.

⁶¹ UFPR. *Plano Institucional. Gestão 90/94*. Curitiba: 1990. p. 12.

No capítulo seguinte, para atender a necessidade de se compreender o contexto histórico no qual o planejamento da gestões 90/94 e 94/98 se desenvolveu, será apresentado um breve histórico da constituição e evolução da universidade brasileira.

A UNIVERSIDADE NO BRASIL

Para entender como se dá o processo de planejamento em uma universidade pública, faz-se necessário situá-la dentro de um contexto histórico. Só assim poder-se-á compreender a origem dos conceitos tradicionalistas que ainda a envolvem, advindos de políticas governamentais que vêm, ao longo dos tempos, impondo às universidades, situações que não condizem com a prática democrática. Esses e outros aspectos que serão analisados a seguir, tornaram-se fatores preponderantes e influenciam, até os dias de hoje, a sua estrutura e, conseqüentemente, influem no processo de planejamento.

3.1 DA COLÔNIA À REPÚBLICA

O ensino no Brasil Colônia estava vinculado à tradição jesuítica, que refletia à política de colonização portuguesa. O domínio econômico e cultural que Portugal exercia sobre a Colônia, não permitia um desenvolvimento educacional. As crianças indígenas eram convertidas à fé católica pela catequese e pela instrução. Sua educação não era escolarizada. Elas aprendiam através de suas atividades tribais, do seu trabalho. O trabalho era a escola. Isto era o suficiente até a fase adulta.¹

Os filhos das elites estudavam em colégios jesuítas que ofereciam um ensino médio, do tipo clássico, que abrangia as disciplinas de letras e artes.

¹ RIBEIRO, Maria Luísa. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991. p. 19.

Em muitos casos, esses cursos serviam como intermediários para aqueles que iam cursar as escolas superiores na Europa. Neste ponto os interesses se dividiam. Os que tinham vontade de seguir a carreira religiosa continuavam seus estudos aqui na Colônia, nos Colégios da Bahia ou do Rio de Janeiro, ou ainda poderiam cursar teologia na Universidade de Coimbra. Já os que queriam seguir a carreira das Leis, eram obrigados a cursar a Faculdade de Direito em Coimbra, e os que desejavam cursar Medicina, se dirigiam a Montpellier, na França.²

A primeira tentativa de se criar uma universidade no Brasil, partiu dos jesuítas, que queriam conceder grau acadêmico aos cursos oferecidos na Colônia. Essa idéia encontrou resistência dentro da própria ordem jesuíta e persistiu até o período monárquico. Uma segunda tentativa encontrava-se nos planos da Inconfidência Mineira que também acabou frustrado.

Advindos de uma política de controle por parte de Portugal, todos os esforços para a criação de uma universidade ou escolas superiores, do período colonial até a chegada da família real ao Brasil foram infrutíferos. Esse fato vem reforçar a grande influência portuguesa, através da Universidade de Coimbra, na formação das elites culturais e políticas da Colônia.³

Somente em 1808, o Brasil consegue obter de D. João VI a criação de algumas Escolas Superiores, que destacavam-se por seu caráter profissionalizante e imediatista, preparando pessoal mais diversificado, para atender as reais necessidades da monarquia.⁴

² FÁVERO, Maria de Lourdes. *A Universidade Brasileira em Busca de sua Identidade*. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 19.

³ Idem, *ibidem*.

⁴ Idem, *ibidem*. p. 20-21.

No período imperial, doze projetos de criação de Universidades foram encaminhados ao Governo e esquecidos. Em todos esses projetos, a universidade era entendida meramente, como um agrupamento de faculdades. Ao final do Império, o Brasil contava com seis estabelecimentos civis de Ensino Superior, porém nenhuma Universidade.⁵

Com a Proclamação da República, são feitos novos esforços, ainda frustrados, para se criar uma universidade no país. Frente a essas tentativas, um grupo desloca-se momentaneamente do crivo do Governo Central, e sob influência de princípios liberais de descentralização, criam em 1909, a Universidade de Manaus, “cujas condições do meio não permitiram senão uma existência efêmera e precária”, e em 1912, a Universidade do Paraná, ambas como instituições livres.⁶

Em 1915, através da Reforma de Carlos Maximiliano, o problema da criação da instituição universitária tomou forma legal, através do artigo 6º do Decreto n.º 11530, de 18 de março de 1915, ao determinar que caberia ao “Governo Federal, quando achasse oportuno, reunir em universidades as Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades livres de Direito, dispensando-a de taxa de fiscalização e dando-lhe gratuitamente edifício para funcionar”.⁷

Com base nesse Decreto, em 1920, o Governo Central criou a Universidade do Rio de Janeiro - URJ. Após sua fundação, vários estudiosos passaram a questionar sua criação, pois apesar de ter o nome de Universidade, ainda tinha por único objetivo a mera formação profissional.

⁵ Idem, *ibidem*.

⁶ CHAGAS, Valnir. Apud FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. Cit. p. 28.

⁷ Decreto n.º 11530 de 18 de março de 1915. Apud FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. Cit. p. 28.

Benjamin Franklin Ramiz Galvão, primeiro Reitor da URJ, e Fernando de Azevedo, que viria a ser um dos fundadores da Universidade de São Paulo, ambos citados por FÁVERO (1977, p. 29-30), afirmaram que a Universidade do Rio de Janeiro foi criada apenas “in nomine”, não satisfazendo o estabelecido no seu regimento, de estimular a cultura das ciências, não lançando bases para que se nascesse um instituição orgânica e viva, de espírito universitário moderno, sendo apenas um agrupamento das escolas profissionais já existentes. Apesar dessas críticas, o Governo Federal, em 1925, mostrou, com a Reforma Rocha Vaz, apresentada pelo Decreto n.º 16782-A, em seu artigo n.º 259, que tinha interesse em manter a URJ nos mesmos moldes em que foi criada. No artigo n.º 260, do mesmo Decreto, autorizou a criação de outras Universidades na mesma linha do Rio de Janeiro.

Em 1923, por ocasião dos debates parlamentares para a elaboração do texto constitucional, reacendeu-se a idéia de formação de duas universidades, uma no Norte e outra no Sul. Este projeto constaria do Artigo 179 da Constituição de 1923. Alguns anos mais tarde, no lugar delas, criou-se as Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife.⁸

PAVIANI e POZENATO, analisam o exposto da seguinte maneira:

No lugar da Universidade, seguiu-se no Brasil o modelo francês, de inspiração napoleônica, de criar escolas profissionais autônomas, para a formação de profissionais liberais: médicos, engenheiros e advogados. Esse modelo corresponde às necessidades da ordem social vigente, no sentido de reforçá-la. A Universidade, nesse contexto, teria uma função “desestabilizadora”, papel aliás desempenhado em parte pelas Faculdades de Direito, onde se desenvolveu a ideologia republicana. No período imperial, essas faculdades foram uma espécie de embrião de Universidade.⁹

⁸ PAVIANI, Jayme; POZENATO, José Carlos. *A Universidade em Debate*. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 1979. p. 66-67.

⁹ Idem, *ibidem*.

Com base nesses fatos é possível afirmar, que ao iniciar a Segunda República, o Brasil se encontrava em um momento crítico no que se referia ao Ensino Superior.

Em 18 de novembro de 1930, Francisco Campos assume o Ministério da Educação e da Saúde Pública, tendo como primeira preocupação a elaboração de Decretos para as reformas do ensino secundário, comercial e superior. Esses Decretos passaram a ser conhecidos como *Reformas Francisco Campos*. Das diretrizes para o ensino superior destacaram-se os seguintes pontos:¹⁰

- a universidade tem o duplo objetivo de preparar as elites profissionais do país e o de difundir a investigação e a ciência pura, estes imprescindíveis à formação da cultura nacional;
- a universidade além da função didática tem também uma função social;
- existência de pelo menos três faculdades para a constituição de uma universidade. Uma escola de Medicina, Direito e Engenharia, ou duas delas e mais uma faculdade de Educação, Ciências e Letras, cuja função seria promover a cultura geral e formar professores para o ensino normal e secundário. Esta foi considerada a mais importante e inovadora medida administrativa contida no Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, apesar de só ter se concretizado três anos depois com a criação da faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo - USP;
- concessão de uma autonomia administrativa e didática relativa, com um preparo gradual para a autonomia plena;

¹⁰ FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. cit. p. 34.

- a universidade passa a ter um papel ativo na sociedade;
- concurso de títulos para professor e regulamentação do papel para livre docente;
- introdução de algumas medidas relativas à organização acadêmica, prevendo uma flexibilidade na metodologia, instituição de novos cursos de nível superior, especialização, aperfeiçoamento, extensão e ampliação do processo de avaliação no ensino;
- a direção das universidades ficaria a cargo do Reitor e do Conselho Universitário e os institutos teriam Diretores;
- reorganização da Universidade do Rio de Janeiro, prevendo a criação de uma cidade universitária, cuja principal finalidade seria reunir, num só local, todos os institutos que a compunham.

Com todas as críticas advindas de um conturbado momento político, tem-se que destacar a importância da Reforma Francisco Campos pela sua amplitude, e preocupação de caráter social, que abriu um espaço para a modernização do ensino superior brasileiro, apesar de muito otimista para a visão deturpada da época. Com ela iniciou-se o verdadeiro conceito de universidade no Brasil.

Desse novo espírito universitário nasceram as universidades de São Paulo em 1933; a Universidade do Distrito Federal em 1935, pelo então Secretário da Educação Anísio Teixeira; e a Universidade de Brasília em 1961, como uma resposta às necessidades de renovação do ensino superior, tornando-se um marco na história da Educação Brasileira, contribuindo assim, para a tomada de consciência que levou à Reforma Universitária de 1968.

3.2 A REFORMA UNIVERSITÁRIA

O movimento de reforma universitária na América Latina data do final do século XIX, quando no ano de 1899, estudantes e professores peruanos reivindicavam a renovação do ensino. Em 1908, realizou-se em Montevideú, o primeiro Congresso de Estudantes Latino Americanos, do qual não se tem conhecimento da participação de delegados brasileiros. O Segundo Congresso foi realizado em Buenos Aires em 1910, e o Terceiro, em Lima, no ano de 1912.¹¹

A primeira Federação de Estudantes a obter sucesso no continente foi a do Peru, criada em 1916, seguida em 1918, pelo nascimento da Federação Universitária da Argentina, formada por todas as universidades do país. Seu primeiro Congresso foi realizado no mesmo ano em Córdoba, sendo aprovada a Carta Magna da Reforma Universitária, conhecida como a Carta de Córdoba. Esta definia princípios gerais "contra um regime administrativo, contra o método docente, contra um conceito de autoridade" (CUNHA, 1983 : 210).

O projeto de uma reforma no ensino superior brasileiro, no sentido da democratização, nasceu e se desenvolveu nos meios estudantis. Só mais tarde, no fim da República Populista alguns professores se juntaram ao movimento.

Em dezembro de 1938, no Rio de Janeiro, foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE), como parte de um plano de sugestões para uma reforma educacional brasileira no Segundo Congresso Nacional dos Estudantes. Depois disso, o Estado não pode mais ignorar o potencial político dos estudantes universitários, graças ao poder de mobilização por eles alcançados em todos os

¹¹ CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983. p. 209-210.

momentos críticos do país. Face a esse potencial, durante o Estado Novo, as duas principais facções políticas do governo disputaram o apoio da UNE às suas posições.¹²

A partir da década de 50, com a aceleração do ritmo de desenvolvimento do país, tanto no campo econômico como no cultural, gerado pelas várias transformações ocorridas com o processo de industrialização, houve um grande movimento de tomada de consciência por parte da sociedade, no sentido de compreender que o modelo universitário da época, estava estagnado e precisava urgentemente ser reformulado.

De 20 a 27 de maio de 1961, a UNE realizou, em Salvador, o Primeiro Seminário Nacional de Reforma Universitária. As conclusões deste Seminário ficaram registradas no documento intitulado *Carta da Bahia*, que continha três textos básicos: a realidade brasileira, a universidade no Brasil e a reforma universitária. Os estudantes, para formularem as bases da reforma, sentiram necessidade de situar a questão dentro do momento histórico vivido pelo país. Segundo eles, não havia sentido discutir o problema da universidade sem discutir os problemas e necessidades sociais. A universidade deveria estar profundamente comprometida com a realidade social da nação.¹³

Um mês após a realização do Seminário da Bahia, os Reitores das Universidades Federais, atendendo a um pedido do Ministro da Educação, Brígido Tinoco, realizaram em Brasília, de 19 a 21 de julho de 1961, uma reunião na qual foram aprovados pontos principais para a reforma universitária.¹⁴

¹² Idem, *ibidem*.

¹³ FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. cit. p. 46.

¹⁴ Esses pontos encontram-se detalhados em FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. cit. p. 46.

Com a renúncia de Jânio Quadros, a UNE engaja-se na organização da Campanha da Legalidade, em defesa da posse de João Goulart à Presidência da República. Envolvidos nessa campanha e cheios de diretrizes para a reforma universitária, os estudantes são surpreendidos pela aprovação da Lei n.º 4042, de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, pelo Congresso Nacional, em 20 de dezembro de 1961, seguindo uma linha contrária a da campanha de defesa da Escola Pública e sem apresentar grandes inovações no que se referia ao ensino superior. Mais surpresos ficaram com os modestos vetos do Presidente João Goulart à aprovação da Lei, visto o apoio dado pela UNE a campanha de legalização de sua posse. Na época, houve quem dissesse que, comparada ao Estatuto das Universidades brasileiras de 1931, guardada as devidas proporções, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação representou um retrocesso no ensino brasileiro.¹⁵

Após o baque sofrido pelos estudantes com a aprovação da LDB, foi realizado em Curitiba, de 17 a 24 de março de 1962, pela UNE, o Segundo Seminário de Reforma Universitária, que contou com a participação de 150 estudantes.

Os relatórios aprovados pelo plenário do Seminário foram reunidos e compuseram o documento intitulado a *Carta do Paraná*, que foi redigida em três partes: fundamentos teóricos da reforma universitária, análise crítica da universidade brasileira e elaboração de um esquema tático de luta pela reforma. Logo após esse Seminário a UNE organizou uma caravana, percorrendo diversas capitais, para divulgar o conteúdo da *Carta do Paraná* às bases estudantis do país.¹⁶

¹⁵ CUNHA, Luiz Antônio. Op. cit. p. 227 - 228.

¹⁶ Idem, ibidem. p. 242.

Todo esse empenho por parte da UNE, resultou ainda em outros movimentos pró-reforma, como a famosa greve do 1/3, que defendia a participação de 1/3 dos estudantes, com direito a voto junto aos órgãos colegiados da administração universitária e o Terceiro Seminário Nacional de Reforma Universitária, realizado em Belo Horizonte, que defendia a proposta de reforma constitucional e da LDB.¹⁷

Como resposta a todos esses movimentos e às críticas por parte dos estudantes, somadas às mudanças políticas ocorridas no País em 1964, o Governo Federal tomou várias medidas que, apesar de parciais, podem ser incorporadas ao conjunto das legislações sobre a reforma universitária. Dentre elas destacou-se:¹⁸

- **O Plano Atcon** - entre os meses de junho e setembro de 1965, é realizado por Rudolf P. Atcon, a convite da Diretoria de Ensino Superior do MEC, um estudo para a reformulação da estrutura das universidades brasileiras. Esse estudo foi feito em 12 universidades, merecendo destaque as seguintes sugestões: criação de Centros Universitários de Estudos Gerais nas universidades brasileiras; modificação da legislação vigente para que o CFE devolvesse às universidades o direito irrestrito de elaborar seus regimentos, cabendo ao Conselho de Educação apenas a tarefa de revisar os estatutos; inclusão de verbas globais nos orçamentos universitários, para financiamento integral, disponibilizando fundos para pesquisa; divulgação de publicações de caráter científico em todas as Instituições de Ensino Superior; criação de um Conselho de Reitores, atribuindo a este órgão a organização de estudos sobre o ensino superior e seu planejamento.

¹⁷ Ver maiores detalhes sobre esses dois movimentos em FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. cit. p. 49.

¹⁸ FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. cit. p. 55 - 65.

Esta última sugestão foi posta em prática em 29 de abril de 1966, com a fundação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), que foi reconhecido como entidade pública em 31 de julho de 1972. Rudolf Atcon, além de organizar e estruturar o CRUB, trabalhou como seu Secretário Executivo no período de 1966 a 1968. Elaborou também, uma série de projetos sobre administração e planejamento universitários.

- **Os acordos MEC-USAID** - cabe destacar que, para que se possa entender os acordos e convênios assinados, por essas duas instituições, em 1965 e 1967, relativos à assessoria para planejamento do sistema de ensino, em particular do ensino superior, que foi tido por muitos como o clímax da escalada cultural norte-americana no Brasil, faz-se necessário saber que durante a década de 50, outros acordos já haviam sido assinados entre o Governo brasileiro e a USAID (United States Agency for International Development)¹⁹, para assessoramento de técnicos americanos aos técnicos brasileiros. No que diz respeito ao ensino superior, em 23 de junho de 1965, foi firmado o primeiro acordo entre o MEC e a USAID, tendo por finalidade, o lançamento de bases sólidas para a rápida expansão do ensino superior brasileiro, mediante a elaboração de vários planos de ampliação e reestruturação do ensino de terceiro grau, em um prazo de cinco anos; criação de mecanismos para desenvolver planos a curto e longo prazos e através da criação de um quadro de técnicos de planejamento educacional. Este primeiro acordo só foi divulgado um ano após ser assinado, causando grandes reservas e objeções no meio universitário e por pessoas

¹⁹ Ver maiores detalhes em FÁVERO, Maria de Lourdes. Op. cit. p. 57.

interessadas. Em nove de maio de 1967, no início do Governo Costa e Silva, foi assinado um novo Convênio de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior, tendo por finalidade, o assessoramento ao trabalho desenvolvido pela Diretoria do Ensino Superior, em seus esforços para expandir e aperfeiçoar, a curto e longo prazos, o ensino superior brasileiro, através de um processo de planejamento que tornasse possível atender as reais necessidades do setor.

- **O Relatório Meira Mattos** - em 29 de dezembro de 1967, o Presidente da República, através do Decreto n.º 62024, cria uma Comissão Especial que tinha por finalidade, emitir um parecer sobre as reivindicações estudantis; propor medidas que melhor articulassem as diretrizes governamentais no setor educacional e ainda, supervisionassem a implementação dessas diretrizes. Essa Comissão Especial, que foi presidida pelo Coronel Meira Mattos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, desenvolveu seus trabalhos, no período de 11 de janeiro a oito de abril de 1968, nas instalações da CAPES, ouvindo administradores, professores e alunos. Dessas conversas, estabeleceram no relatório final os pontos que foram considerados críticos, destacando-se: “inadequabilidade estrutural do MEC; crise de autoridade no sistema educacional; insuficiente remuneração atribuída aos professores; liberdade de cátedra; política de ampliação de vagas; reforma universitária e inexistência de uma liderança estudantil autêntica e democrática”.²⁰ A Comissão concluiu que só seria possível uma reforma universitária coerente se esses fossem superados.

²⁰ Idem, ibidem. p. 60-64.

- **O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária** - este Grupo de Trabalho foi criado pelo Governo Federal, em caráter emergencial, através do Decreto n.º 62937 de dois de julho de 1968, para estudar as medidas que o Estado deveria tomar para resolver o problema das universidades. O Grupo constatou, através de seus trabalhos, que para haver uma reforma universitária que visasse a modernização do ensino superior brasileiro, seria necessário toda uma reestruturação acadêmico-administrativa do ensino superior.²¹

Foi com base no relatório final desse grupo de trabalho, que a 28 de novembro de 1968, foi promulgada a Lei n.º 5540, definindo as novas diretrizes para a modernização do ensino superior no Brasil.

3. 3 A DITADURA MILITAR E A REFORMA DO ENSINO - LEI 5.540/68

Antes de qualquer análise desta Lei, faz-se necessário uma tomada histórica do período em que a mesma está inserida, para que se possa ter uma visão mais ampla da uma política educacional repressora e tendendo à privatização do ensino, adotada pela ditadura militar.

GHIRARDELLI²² explica que a Revolução de 64, sob o ponto de vista sociológico, nunca foi uma revolução, pois não houve uma verdadeira ruptura revolucionária, ou seja, não houve um movimento que desencadeasse uma alteração

²¹ Idem, *ibidem*. p. 66.

²² GHIRARDELLI Jr., Paulo. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 1991 p. 164.

da estrutura da sociedade brasileira. Essa revolução provocou apenas uma mudança política no país dando continuidade ao modelo econômico vigente.

Esse mesmo autor, afirma que “na verdade, a ditadura não foi exercida pelos militares; ela foi exercida pelo pacto entre a tecnoburocracia militar e civil com a burguesia nacional e as empresas multinacionais”. Pode-se falar então, em “*ditadura do capital com braço militar*”, visto que, grande parte do crescimento industrial do país entre os anos 50 e 60, se deu sob a égide do capital monopolista estatal e multinacional. Assim, a Revolução de 64 veio a readaptar a ideologia do modelo econômico do Estado brasileiro, através da “supressão, repressão e combate à ideologia nacionalista-desenvolvimentista, substituindo-a pelo desenvolvimento com segurança - a ideologia da segurança nacional da ESG (Escola Superior de Guerra) - e, concomitantemente, pela manutenção e incrementação do modelo econômico facilitador da atuação do capital estrangeiro no país”.

Apesar de a burguesia industrial ter sido favorecida pela política governamental, implementada à época, teve que se sujeitar à tutela da tecnoburocracia militar e civil. Isto, associado à ausência de uma política democrática, resultou, dentro do processo de internacionalização da economia, em que, algumas das metas governamentais fossem instituídas sem qualquer tipo de consulta às partes interessadas, sendo que estas, davam apoio ao pacto autoritário mantido pelo governo.

Com isso, as políticas governamentais - educacional, salarial, agrícola, fiscal - além de desagradar as classes populares, que estavam afastadas de qualquer controle da sociedade política, passaram também a desagradar às elites e classe média alta que apoiaram o golpe militar. A exemplo do descontentamento das elites

com o governo tem-se a política educacional da ditadura, que se evidenciou com as reformas do ensino superior (Lei 5540/68) e ensino médio (5692/71), visando a obtenção de uma direção moral, intelectual e ideológica da sociedade, para dar legitimidade ao poder militar.²³

Ao invés de fortalecer a sociedade civil para que esta se tornasse organizada, o Estado aproveitou-se do conturbado momento da vida social para enfraquecê-la e controlá-la cada vez mais, utilizando-se de instituições privadas como jornais, escolas, sindicatos, entre outros. O governo instituiu então, conferências anuais de educação, que eram freqüentadas, por dirigentes do ensino previamente escolhidos, conforme os seus interesses.²⁴

Através do *slogan* "A educação que nos convém"²⁵, defendiam a idéia de que o ensino médio deveria estar voltado para as massas, perdendo suas características de educação humanística, devendo ter conteúdos mais utilitários e práticos, com características tecnicistas, com o objetivo de reduzir a demanda ao ensino do terceiro grau, que deveria ser direcionado apenas para as elites, demonstrando a política militar e do capital de equalizar o sistema educacional com a política econômica da época.

O regime militar deu grande força à iniciativa privada na educação. Os colaboradores do Golpe de 64 fizeram parte do grupo que defendeu o projeto da primeira LDB, Lei n.º 4.024/61, de orientação privatista. Os sistemas de ensino estruturados por essa Lei, favoreciam esta orientação, e transferiam aos Conselhos

²³ Idem, ibidem. p. 166.

²⁴ Idem, ibidem. p. 168.

²⁵ Idem, ibidem. p. 169.

de educação, tanto o Federal como o Estadual, grande responsabilidade que antes era de competência dos ocupantes dos cargos executivos.

Os membros desses Conselhos eram escolhidos pelo Presidente da República e pelos Governadores dos Estados, através das pressões da iniciativa privada. Favorecido esse controle através do golpe, a expansão do ensino privado se deu de forma cada vez mais rápida graças aos lucros obtidos com os graus de ensino, principalmente no 2º e no 3º. Nesse contexto, o ensino superior tornou-se um suporte para a ascensão social de alguns setores e para que outros não descessem com tanta velocidade.²⁶

A reforma universitária promovida pela ditadura através da Lei 5540/68, tomou direcionamento contrário ao da democratização. Apesar disso, conseguiu mascarar suas intenções para superar a crise estudantil que se aguçou com o desejo dos setores médios em democratizar o acesso à universidade. GHIRALDELLI (1991 : 175), complementa esta colocação ao afirmar que:

A Lei 5540/68 criou a departamentalização e a matrícula por disciplina, instituindo o curso parcelado através do regime de créditos. Adotou-se o vestibular unificado e classificatório, o que eliminou com um passe de mágica o problema dos excedentes (aqueles que, apesar de aprovados no vestibular, conforme a média exigida, não podiam efetivar a matrícula por falta de vagas). Este problema dos excedentes, na verdade, ficou longe de ser resolvido, uma vez que a nova lei apenas usurpou o direito de matrícula dos estudantes já aprovados no vestibular. De fato o problema da democratização do ensino superior foi "resolvido" pela ditadura militar com o incentivo à privatização do ensino - na década de 70 o governo colaborou com a abertura de cursos de 3º grau de duvidosa idoneidade moral. Aparentemente simples, tais medidas provocaram, ao longo dos anos, uma profunda alteração na vida universitária e na qualidade do ensino.

²⁶ CUNHA, Luiz Antônio. Educação Pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). Política Educacional: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995. p. 12.

Não se pode deixar de destacar que a departamentalização, advinda da mentalidade de universidade-empresa estabelecida nos acordos MEC-USAID, pelos técnicos norte-americanos, gerou um excesso de burocracia que só veio a contribuir para o emperramento da máquina administrativa e para estabelecer uma cultura feudal de posse pelo espaço físico, pelo equipamento e recursos humanos que compõem a célula departamental.

A influência da mentalidade americana e as conseqüências no ensino superior brasileiro ficam claras nas seguintes palavras de GHIRALDELLI (1991 : 176):

Os velhos princípios de taylorização, presentes nas teorias de administração de empresas aninhadas nas cabeças dos teórico americanos e brasileiros responsáveis pela reforma universitária, sustentaram a introdução da sistemática do *parcelamento do trabalho* na universidade. A racionalidade, eficiência e produtividade, desejadas em qualquer empresa - em função do que se introduziu o parcelamento do trabalho em consonância com o taylorismo ou variantes -, foram exigidas da universidade, desconsiderando-se as especificidades da educação e das atividades de ensino e pesquisa em geral. A conseqüência disso foi a inevitável fragmentação do trabalho escolar e, ainda, a dispersão dos alunos pelo sistema de créditos provocando a despolitização e a impossibilidade de organização estudantil a partir do núcleo básico que era a "turma". Anos depois da Lei 5540/68, qualquer olhar sobre a universidade aniquilaria a frase dos velhos sociólogos que afirmavam as diferenças entre o "Brasil legal" e o "Brasil real". Na universidade, o marasmo imposto pelo *legal* em pouco tempo se transformou em *real*.

ROMANELLI²⁷, apoia a opinião anteriormente exposta ao afirmar que a modernização universitária, ocorrida com a reforma do ensino superior, criou no seio da universidade brasileira o esfacelamento das antigas estruturas, grupos e pessoas.

Complementa explicando:

A introdução da matrícula por disciplina, por exemplo, se tem uma funcionalidade prática na obtenção de maior economia no emprego de recursos (o que é bem duvidoso em nossa realidade), desfez os grupos de estudantes, que antigamente caminhavam juntos na sua vida acadêmica. Nesse sentido, não só atingiu em cheio o espírito de solidariedade, como eliminou uma condição essencial para o desenvolvimento do espírito de grupo ou de

²⁷ ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 232.

classes. (...) O resultado prático de uma medida como essa, foi a eliminação de uma das vigas mestras da solidariedade e da união entre os próprios estudantes.

Essas situações tão bem expostas por ambos os autores, reflexo da chamada racionalidade, defendida pelos técnicos americanos e apoiada pelo governo brasileiro, demonstram que a *modernização* universitária proposta pela ditadura só serviu de fachada para dissimular o controle governamental sobre a comunidade acadêmica, disfarçado através de uma *inovação* administrativa, ou seja, manter uma estrutura rígida e conservadora, garantindo assim o controle total sobre as instituições universitárias.

Neste contexto, não se pode deixar de questionar uma reforma universitária, advinda de uma política de repressão e incentivo à privatização do ensino, visando simplesmente a satisfação das classes empresariais, meramente preocupadas com a parte estrutural das universidades ignorando suas funções e a sua razão de ser.

As universidades públicas deveriam representar o verdadeiro espaço de construção da democracia. É por isso que qualquer tipo de reforma que envolva as universidades, deve estar enraizada em um movimento de transformação cultural. A sociedade deve se conscientizar da importância da Instituição Universitária como transformadora, no desenvolvimento do processo histórico do País.

3. 4 A EDUCAÇÃO E O ENSINO SUPERIOR NOS ANOS 80 E 90

Os 21 anos de ditadura militar no Brasil, de 31 de março de 1964, com o golpe que depôs o presidente João Goulart, até janeiro de 1985, com a eleição indireta (via Colégio Eleitoral) de Tancredo Neves e José Sarney, caracterizou-se em termos

educacionais, pela repressão, privatização do ensino, exclusão de boa parte das classes populares do ensino elementar de boa qualidade, institucionalização do ensino profissionalizante através da Lei n.º 5692/71, criando um tecnicismo pedagógico e a desmobilização do magistério através da confusa legislação educacional. Ao governo Sarney, que assumiu a presidência da República após a morte de Tancredo Neves, restou apenas “um sistema educacional destruído pela atrocidade de uma selva legislativa de cunho totalmente antipopular”.²⁸

NEVES²⁹, afirma que o acirramento das contradições sociais no final da ditadura, com a transição em 1985, a instalação do Congresso na Nova República e a posterior convocação da Assembléia Nacional Constituinte, formaram na segunda metade da década de 80, o cenário político-social e econômico “propiciador do confronto de múltiplas perspectivas educacionais”.

A crise mundial de acumulação capitalista, iniciada na década de 70, já se fazia sentir no Brasil no final dos anos 80, com a introdução das novas estratégias de valorização do capital, aqui caracterizada pelos Planos (Cruzado, Verão, Bresser) de estabilização econômica. Pressionados por essas mudanças e pelo avanço da organização do trabalho e da produção, próprios do paradigma da acumulação flexível, os empresários industriais brasileiros redefinem sua forma de inserção social e tomam para si a tarefa de dirigir o processo político e econômico da sociedade, neste final de século. Com isso, encaminham à Assembléia Nacional Constituinte uma proposta social e educacional neoliberal. Ao buscar o apoio para essa proposta, passam a utilizar-se, mais sistematicamente, da mídia e da aparelhagem escolar, em

²⁸ GHIRALDELLI Jr., Paulo. Op. cit. p. 163.

²⁹ NEVES, Lúcia Maria W. *Brasil ano 2000: uma nova divisão de trabalho na educação*. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997. p. 57.

uma tentativa de hegemonizar, a curto e médio prazos, o modelo neoliberal de desenvolvimento econômico.³⁰

NEVES (1997 : 59) explica que:

Na Constituição de 1988, embora não tivesse clareza quanto às repercussões da introdução das novas tecnologias e dos novos métodos de organização do trabalho e da produção na capacitação para a realização do trabalho simples, o empresariado industrial apoiou as propostas democráticas de extensão da escolaridade básica das massas brasileiras, mas manteve-se alinhado aos demais sócios históricos do Estado na execução da política educacional, quanto às propostas de privatização do aparato escolar, em seu conjunto, coerentes com a perspectiva neoliberal de construção de um Estado mínimo. Ao mesmo tempo, reivindicou para si a tarefa histórica da formação profissional restrita da força de trabalho simples e interferiu decididamente na redefinição dos marcos da normatização das diretrizes das políticas científica e tecnológica brasileiras para o novo século.

A Constituição de 1988³¹, ao colocar a educação junto às políticas sociais, a caracterizou como um instrumento de qualificação para o trabalho e de preparo para o exercício da cidadania, divergindo de outras Constituições que encamparam um período industrial brasileiro mais recente (a de 1946, 1967 e a de 1969), aonde a educação era vista como um direito individual e de convivência mútua.³²

As propostas feitas pelos empresários industriais foram acatadas no texto final da Constituição de 1988. O Estado continuaria com o ramo tecnológico especializado, com escolarização regular, através das escolas técnicas de 2º grau, deixando a qualificação da força de trabalho simples, com uma ausência de

³⁰ Idem, ibidem. p. 58-59.

³¹ Leia-se em seu artigo 205: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Constituição Federal. Brasília: 1988. p 116).

³² Ver maiores detalhes sobre as Constituições citadas em NEVES, Lúcia Maria. Op. cit. p. 63-64.

escolarização regular, a cargo do empregador. Do mesmo modo, a qualificação especializada da produção, continuaria nos mesmos moldes dos últimos vinte anos, ou seja, ofertada através das universidades e instituições isoladas de ensino que, juntamente ao Estado, o empresariado e instituições confessionais, ofereceriam seus cursos de graduação e pós-graduação nas várias áreas do conhecimento. Embora houvessem pressões por parte dos progressistas em defesa de um ensino superior público, o *lobby* privatista conseguiu, além de manter a dualidade da estrutura do ensino de 3º grau - universidades e escolas superiores isoladas -, resguardar as facilidades obtidas com o regime militar após o golpe de 64.³³

Para exemplificar a situação do ensino superior NEVES (1997 : 67) expõe:

As universidades públicas e algumas confessionais, obedecendo ao princípio da indissociabilidade existente entre ensino, pesquisa e extensão (artigo 207 da Constituição de 1988), formariam “os recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia” (§ 3º do Artigo 218), enquanto as demais instituições de ensino superior, na grande maioria particulares, sem que lhes fosse exigido o cumprimento do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, preparariam a força de trabalho necessária às atividades produtivas não prioritárias, no que se referisse à modernização capitalista em processo no país.

Contraditoriamente, é nesse momento que se solidifica o crescimento das universidades públicas, através da expansão da pós-graduação *lato sensu*, criando um amplo senso crítico que incomoda, causa transtornos e fere os brios do sistema político. Com isso, o governo começa uma política de boicote ao crescimento dessas instituições. Segundo VIEIRA³⁴, “passamos pelo governo Figueiredo e Sarney, em que o Grupo de Estudo para a Reforma do Ensino Superior (GERES) traduz um

³³ Idem, *ibidem*. p. 67.

³⁴ VIEIRA, Sofia Lerche. A universidade Federal em Tempos Sombrios. In: BRANDÃO, Zaia et al. *Universidade e Educação*. Campinas: Papyrus; Cedes; São Paulo: Anped, 1992. p. 101.

momento crítico na trajetória de promover a reestruturação da universidade a qualquer custo”.

O período compreendido entre 1980 e 1989, caracterizou-se, no que concerne à educação, por sua estrutura dualista que, a nível técnico, manteve a divisão entre trabalho intelectual e manual e a nível político, a clara divisão entre as classes sociais, comprovada pela seletividade do acesso aos vários níveis de ensino, principalmente o superior, que começa a ser claramente controlado pelo empresariado industrial, dando continuidade à política educacional já existente no Brasil. Se no passado lutava-se por uma universidade que compactuasse com as necessidades econômicas e sociais do país, nesses anos se começou a discutir o abismo existente entre a universidade e essas necessidades.

A década de 90 vem se caracterizando pela nova divisão do trabalho educacional e pelas mudanças ocorridas no modo de produção capitalista. Apesar da divisão do trabalho só se consolidar no governo Fernando Henrique, já existia tanto no governo Collor como no governo Itamar, uma proposta de implantação de uma educação neoliberal.³⁵

Dentre as ações educacionais desenvolvidas no governo Collor, voltadas para o aumento da competitividade da produtividade da indústria nacional, destacam-se a criação dos CIACs - Centros de Assistência à Criança e ao Adolescente - e, principalmente, através dos encaminhamentos do Projeto de Reconstrução Nacional (“Projetão”), enviado ao Congresso em março de 1991, propondo medidas de privatização da universidade pública e de outras inovações ameaçadoras à comunidade acadêmica. Esta crise se agrava com a proposta de emenda

³⁵ NEVES, Lúcia Maria. Op. cit. p. 77.

constitucional (“Emendão”) enviada pela Presidência ao Congresso Nacional, aonde a idéia de privatizar a universidade pública é retomada.³⁶

No governo Itamar, a proposta de educação neoliberal já era considerada “a única alternativa viável”, apesar de ainda manter em sua estrutura algumas ações para resgatar da dívida social. A exemplo disso tem-se os CAICs - Centros de Atendimento Integrado à Infância -, antigos CIACs e a retomada do crédito educativo para o ensino superior. Ao mesmo tempo, o Ministério da Educação, seguindo as diretrizes do Programa Brasileiro de Qualidade e Economia (PBQP) do Ministério da Economia, e da UNESCO, se engaja, juntamente as demais esferas administrativas do poder e entidades da sociedade civil, na elaboração do Plano Decenal de Educação, com o intuito de “universalizar a educação básica com oito anos de escolaridade”.³⁷

Essas atitudes do governo para com a educação, já demonstravam a redefinição das responsabilidades do Estado para com as políticas educacionais, esboçando a nova tendência de transferir os rumos dessas políticas para o lado econômico, visando o aumento da produtividade da força de trabalho. Com isso, nesta década, vem se dando prioridade à universalização das oportunidades educacionais, ao ensino de 1º e 2º graus, pois, para o empresariado industrial, esses dois níveis do ensino formariam o capital humano indispensável ao aumento da competitividade e produtividade da economia do país.³⁸

As eleições de 1994 colocaram em jogo a continuidade do projeto social neoliberal, em processo desde o governo Collor. O expressivo número de votos que

³⁶ VIEIRA, Sofia Lerche. Op. cit. p. 78.

³⁷ NEVES, Lúcia Maria. Op. cit. p. 78.

³⁸ Idem, ibidem. p. 79.

elegeu Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, só veio a comprovar a hegemonia neoliberal no conjunto social brasileiro neste final de século. Respalhado pela maior parte da população e pela maioria do Congresso Nacional, o governo de Fernando Henrique vem agilizando as reformas constitucionais que são necessárias ao desenvolvimento do processo neoliberal do país, reforçando, para tal fim, a implantação de políticas econômicas e sociais.³⁹

Nessa perspectiva, explica NEVES (1997 : 82), Fernando Henrique Cardoso elege como o maior propósito de sua política governamental:

Consolidar o Plano Real e retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis, e a educação e a capacitação profissional se inserem, nesse contexto, como mola propulsora do desenvolvimento, na condição de base para o uso eficiente das novas tecnologias e para a adoção das novas formas de organização do trabalho.

Nesses termos, o sistema educacional, no governo FHC, superando a ambigüidade que persistia nos períodos Collor e Itamar Franco de governo, assume com exclusividade, a tarefa de preparar a mão-de-obra com vistas a atender às demandas empresariais de modernidade. Tanto é assim que fica estabelecido como objetivo central da política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo, a articulação das ações do governo e do setor privado para propiciar instrução e qualificação necessárias aos trabalhadores, estimulando a maior integração entre *empresa e escola*.

A prioridade absoluta desse governo, no que tange à educação, é com relação ao ensino fundamental de primeiro grau.⁴⁰ É nele que estão enraizados os problemas educacionais do povo brasileiro. Com isso, os outros níveis de ensino vêm sofrendo as conseqüências da desatenção por parte do governo.

No texto do Planejamento Político-Estratégico do MEC (1995 : 25), na parte referente ao ensino superior, encontra-se a seguinte colocação: "A inexistência, em número suficiente, de pessoal de alta qualificação, formado em nível superior,

³⁹ Idem, *ibidem*. p. 82.

⁴⁰ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. *Planejamento Político-Estratégico*. 1995/1998. Brasília: maio/95.

constitui um permanente obstáculo, tanto para o gerenciamento dos órgãos públicos e privados, como para a criação de novas atividades produtivas"... Dessa forma, "uma política adequada às necessidades do país deve contemplar não apenas a educação básica como também o ensino superior".

Nesse contexto, aonde o ensino superior é tido como estratégico para o desenvolvimento nacional, define-se, cada vez mais, uma política de privatização do ensino de 3º grau, em face da globalização da economia, das alianças internacionais no campo tecnológico e das demandas empresariais. Dessa política, pode-se destacar os seguintes pontos:⁴¹

- as universidades públicas deixarão de ser o espaço reservado ao desenvolvimento da pesquisa, passando esta a ser determinada pela iniciativa privada;
- formular políticas diversificadas para atender as peculiaridades entre ensino público e privado, rompendo com os princípios constitucionais de indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, ao criar outros modelos de instituições de ensino superior;
- estímulo à criação de cursos de mestrado profissionalizantes (*strictu sensu*), promovendo a consolidação de centros de excelência em pesquisa e pós-graduação;
- viabilizar uma autonomia universitária, removendo os "entraves legais", favorecendo a captação de recursos privados que venham a facilitar a introdução das demandas empresariais na realidade universitária,

⁴¹ Idem, *ibidem*. p. 25-32.

desvinculando o Estado de qualquer responsabilidade para com as instituições federais de ensino superior.

Com a aprovação da nova LDB, Lei n.º 9394 de 20 de dezembro de 1996, a situação do ensino de 3º grau se torna mais crítica. Seguindo uma linha contrária à democrática, apresentada no Projeto Jorge Hage, a nova LDB, aprovada a partir do Projeto do ex.- Senador Darcy Ribeiro e com o completo apoio do *staff* do governo, promoveu o desmonte do sistema educacional brasileiro, o que só vem a consolidar a política educacional do governo Fernando Henrique, “seguindo à risca as diretrizes neoliberais do Banco Mundial”.⁴²

MURANAKA e MINTO (1998 : 66) explicam que o “processo democrático de conciliação aberta” utilizado no Projeto Jorge Hage, foi barrado pelo governo como se “estivéssemos na frente de um adolescente manhoso e temperamental que recolhe a bola por estar perdendo o jogo”. Com isso, perdeu-se a característica inédita daquele

processo, de ampla participação da sociedade, impondo-se, com o respaldo do governo e da mídia, uma pseudodemocracia que privilegia “as prerrogativas hierarquizadas e as decisões técnicas, pretensamente neutras, racionais e eficientes”.

⁴² MURANAKA, Maria Aparecida; MINTO, César Augusto. O Capítulo da Educação Superior na LDB: uma análise. *Universidade e Sociedade*. Brasília, n. 15, p. 65-75, fev. 1998.

Isso posto, entende-se que o processo de elaboração da nova LDB, deu-se em um contexto neoliberal, consolidado nos conceitos da globalização, tido como o único caminho para a modernização social.

No capítulo que se refere ao ensino superior, um dos mais discutidos e polêmicos, alvo de inúmeras alterações, torna-se impossível ignorar as diretrizes do Banco Mundial, para a reforma desse nível de ensino. Neste sentido, a Lei n.º 9394/96 serviu como base para a construção de um novo modelo de universidade, determinando suas finalidades. Dentre as características condutoras das políticas estabelecidas pelo Banco Mundial para o ensino superior e que se destacam nos artigos da nova Lei, contrário ao da visão da educação como instrumento de transformação social, cabe citar:⁴³

- o rompimento com o princípio constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, através da criação de modelos alternativos de instituições de ensino superior e de centros de excelência para o desenvolvimento da pesquisa e da pós graduação;
- a configuração de um novo ente jurídico para as universidades, denominando-as de *Organizações Sociais*, facilitando o processo de privatização das mesmas;
- a concepção de uma autonomia universitária voltada aos interesses dos setores sociais hegemônicos, apresentadas na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 370-A/96, possibilitando a incorporação de atividades

⁴³ FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, UNIVERSAL E GRATUITA. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9394/96*. Edição comentada. Curitiba, jun./97.

e serviços que são de competência dos órgãos públicos pelas novas *Organizações Sociais*, condicionando atividades e serviços prestados pelas universidades a um orçamento global, levando-as a ter de criar parcerias com empresas para poder manter as atividades de pesquisa e extensão, eximindo o governo da responsabilidade do financiamento das mesmas;

- a avaliação institucional de caráter quantitativo e de produção, sem levar em consideração o processo avaliativo como um todo, não definindo alternativas para superar as deficiências do sistema, reforçando, assim, a competitividade entre as várias instituições de ensino ao ressaltar as suas diferenças.

A leitura de diversos textos que resultaram no estudo apresentado neste capítulo, levam a uma visão nebulosa do futuro das instituições universitárias. O advento da globalização na área educacional, manifesta-se pela política de privatização do ensino, sendo que este é entendido como uma mera mercadoria a ser oferecida a população, sem qualquer compromisso de transformação social.

As pesadas críticas e ofensivas contra as universidades públicas, já estão se tornando parte de sua história. Porém, esta situação só vem a se intensificar no governo Collor, sendo menos intensas no governo Itamar e tendo o seu auge no atual governo Fernando Henrique que se faz sob grande influência e poder do capital, assumindo a presidência da República para viabilizar o projeto neoliberal, decorrente da globalização da economia.

A universidade pública brasileira vem sendo, ao longo dos anos, avaliada injustamente, destrutada, taxada de elitista, classificada como obsoleta, sucateada em sua estrutura e em seu quadro de recursos humanos, lesada em seus direitos constitucionais e tida como elefante branco pelo governo. Se ela ainda se mantém

pública e gratuita é graças à resistência da comunidade acadêmica, apoiada por grande parte da sociedade.

Em face a esse contexto de tantas incertezas para as universidades públicas, a comunidade acadêmica deve estar preparada para enfrentar as mudanças que virão. É certo que a luta por uma universidade pública, gratuita e de qualidade não deve arrefecer. Deve-se lutar por uma universidade consentânea com as necessidades reais da sociedade.

Para que isso ocorra, é preciso reeducar os administradores, os professores, os alunos e toda a sociedade, para que estes não esperem que a universidade seja uma mera agência de formação profissional. Todos sem exceção, comunidade interna e externa, devem estar preparados para assumir seu papel nesse cenário de transformação social. Sem isso, as mudanças se tornam superficiais e inúteis, pois a universidade existe como parte de um contexto político, sócio-econômico e cultural.

É de se ressaltar a sempre oportuna afirmação de FERNANDES:⁴⁴

A passagem da era da escola superior isolada para a da universidade integrada exige uma profunda mudança de estilo e de hábitos de trabalho. Seria preciso mexer com concepções arraigadas na esfera do ensino, da pesquisa e da administração, o que não é tarefa a ser elaborada em poucos dias e que não pode apoiar-se apenas em requisitos legais. Nesse nível estão as transformações verdadeiramente essenciais, de reconstrução da universidade brasileira, e que terão de emergir da atividade quotidiana de professores, alunos e administradores.

Esta colocação acerca das mudanças que as universidades passaram com a Reforma de 1968, se faz coerente, ainda hoje, frente as novas propostas de reforma do ensino superior, apresentadas pelo governo FHC.

⁴⁴ FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira. Reforma ou Revolução?* São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

O estudo feito neste capítulo, sobre as universidades brasileiras, desde a formação da primeira universidade do país até os dias atuais, e os problemas por elas enfrentados, teve por objetivo dar embasamento à análise que será feita no capítulo seguinte sobre as gestões 90/94 e 94/98 da UFPR, para que se tenha um maior entendimento da conjuntura enfrentada por ambas as Reitorias, na sua tentativa de implantar um processo de planejamento coerente, frente às dificuldades impostas pela política neoliberal, sob influência do Banco Mundial, nesta última década.

O PLANEJAMENTO NA UFPR

4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Desde que foi fundada, a 19 de dezembro de 1912, a Universidade Federal do Paraná tem o compromisso, já expresso por seus fundadores, de ser uma instituição de ensino superior de qualidade. Integrada à comunidade paranaense, vem formando o homem que sabe, opondo-se ao que finge saber. Sua história tem sido construída pela prática social, que a torna singular, por ser capaz de produzir, criar e transformar as relações sociais. Aqueles que a administram sabem que honrar esta história de luta implica em um esforço coletivo para superar permanentemente os obstáculos.¹

É certo que ao atravessar, hoje, a crise que assola o país, a UFPR vem carregando as seqüelas deste momento social tão conturbado. Problemas como a insuficiência de recursos financeiros, a baixa remuneração dos servidores docentes e técnico-administrativos que geram uma insatisfação com a coisa pública, a falta de autonomia para gerir seus recursos financeiros e de pessoal, dentre outros, dificultam cada vez mais a sua administração. Com isso, os seus gestores têm que encontrar soluções emergentes para garantir o seu histórico padrão de qualidade.

É nesse contexto que será apresentado no presente capítulo, um estudo crítico sobre o esforço que vem sendo feito pelos Reitores e pela comunidade acadêmica para construir um processo de planejamento institucional participativo na UFPR e as dificuldades encontradas na implementação desse processo.

¹ UFPR. *Plano Institucional. Gestão 94/98*. Curitiba: 1994. p. 4.

4.2 O PROCESSO PLANEJAMENTO NA UFPR - UM BREVE HISTÓRICO

O processo de planejamento como proposta sistemática, na UFPR, somente foi iniciado na gestão do Reitor Carlos Alberto Faraco (1990-1994), transformando-se em um esforço pioneiro na instituição. Antes disso, alguns esforços foram feitos na tentativa de estabelecer um planejamento mais detalhado da gestão universitária. Embora bastante limitados, como será visto a seguir, apontavam a necessidade de se dar um salto qualitativo nesse campo e devem ser vistos como antecedentes para o processo iniciado na gestão 90/94.

Em 1984, publicou-se um conjunto de metas bem gerais para o biênio 84/86. Depois, quando da campanha da primeira eleição direta para Reitor, em 1985, os candidatos se viram no dever de expor programas mínimos à comunidade. Em 1988, já na gestão do Reitor Riad Salamuni, novamente se publicou um conjunto de metas, ainda gerais, mas já com um maior detalhamento, se comparado ao anterior. O mesmo se observou na eleição direta para Reitor em 1989 com os programas apresentados pelos candidatos.²

Para ilustrar essa situação, FARIA³, em entrevista concedida a esta pesquisadora, conta como era feito o planejamento da UFPR antes da Gestão 90/94:

Existia uma pró-reitoria de planejamento, que desvinculada do financeiro, estabelecia o planejamento físico, o planejamento acadêmico. Era uma pró-reitoria que congregava um conjunto de planos, cujos dados eram obtidos na comunidade. Esta era uma prática absolutamente inadequada. O planejamento físico tem que ser feito lá no lugar do físico (Pró-reitoria de Administração e Prefeitura Universitária). O planejamento tem de ser feito no lugar de sua execução e não fora dele. Era uma pró-reitoria inchada, onde tínhamos vários profissionais exercendo funções que não deveriam ser exercidas na pró-reitoria de

² PARANHOS, Wanda. *Entrevista concedida à Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba: nov. 1995.

³ FARIA, José Henrique. *Entrevista concedida a Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba, 11 de novembro de 1997.

planejamento. Havia um planejamento orçamentário, desvinculado do financeiro, de maneira que se dava crédito orçamentário aos Diretores, que gastavam esses créditos sem saber se tinha o financeiro e toda a culpa recaía sobre o departamento financeiro que não tinha dinheiro para pagar e nem poderia ter, pois todas as coisas eram desintegradas. Então, como a pró-reitoria não lidava com o dinheiro, não precisava prestar contas no final, sendo uma distribuidora de recursos orçamentários, portanto, uma pró-reitoria de grande poder político. Distribuía o orçamento, sem haver critérios para essa distribuição. Por exemplo, no caso dos Setores, o recurso orçamentário era distribuído de acordo com o seu tamanho, ou seja, pequenos, médios e grandes setores, não importando a produção acadêmica de cada um deles

Acácia Zeneida Kuenzer⁴, figura de reconhecido destaque na comunidade universitária, atual diretora do Setor de Educação da UFPR, foi Pró-reitora de Planejamento na gestão Salamuni e Pró-reitora de Recursos Humanos e Assuntos Estudantis na gestão Faraco, explicou detalhadamente como era feito o processo de planejamento na UFPR, naquela gestão:

Quando eu assumi a pró-reitoria, a gestão do Prof. Salamuni já estava pela metade. Eles tinham uma sistemática de distribuir os recursos para os setores em função de uns números que não se sabe de onde vinham e cada Setor tinha um percentual sem muita lógica. Quando começamos a mexer com a questão do planejamento, nós percebemos que aqueles percentuais não condiziam com critérios e nós fizemos duas formas de distribuição. Nós aplicamos um instrumento informatizacional chamado projeto Galileu, que foi a primeira discussão de planejamento com dados mais objetivos, ocorrido na UFPR. Fazendo um levantamento do número de horas/aula, de produção, etc., nós já tínhamos uma primeira forma de distribuir recursos negando o critério histórico. Então tinha-se o critério histórico, tinha-se os números obtidos através desse programa e aí eu comecei uma terceira parte que era mais substantiva. Eu ia a todos os Setores, nas plenárias setoriais, a cada início e final de semestre, e discutia com o Conselho Setorial quais eram os problemas e, em cima desses problemas, as metas. Então fazíamos um diagnóstico do Setor. Não tínhamos muitos instrumentos para isso, mas criamos uma planilha. Os departamentos apresentavam os problemas, nós discutíamos prioridades e eu sempre saía daquelas reuniões com um elenco de metas a serem atingidas naquele Setor. Então, uma parte dos recursos era distribuída por uma mescla entre o critérios histórico e esse último, porque o projeto Galileu só quantificava a partir de horas/aula, sem levar em conta outros índices, então também não era um bom critério. Tudo isso era levado e discutido no Conselho de Administração para a distribuição de verbas. A partir daí nós começamos a enviar formulários aos departamentos para que cada um colocasse ali seus projetos. Com isso nós começamos a fazer os primeiros esforços de consolidação. Já naquela época acontecia o que se repete hoje. As direções setoriais tinham uma imensa dificuldade em transformar as demandas departamentais em um projeto setorial. Isso se dá porque a própria eleição do Diretor é política e fica muito difícil você sentar com um chefe de departamento e dizer: - não, isso não é prioritário, agora tem uma outra prioridade. Alguns

⁴ KUENZER, Acácia Zeneida. *Entrevista concedida a Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba, 11 de dezembro de 1997.

Setores já eram um pouco avançados naquela época. Eu lembro que no Setor de Biológicas eles passavam as vezes de duas a três tardes discutindo, mas chegavam a um estabelecimento de prioridades. O que não se dava em outros Setores. Os diretores preferiam juntar tudo e encaminhar, então eu pegava aquelas pilhas e levava para a pró-reitoria. Ficava inconsolidável aquele negócio. Primeiro por causa dos pedidos sempre exagerados, segundo porque não dava para separar o que era prioridade. Então, nos dois anos que eu estive na Pró-reitoria de Planejamento, nós começamos a fazer um trabalho muito interessante. A pró-reitoria e eu íamos efetivamente aos Setores e sempre nessas reuniões, definir quais eram as metas mais emergenciais para a alocação dos recursos. Nós fazíamos também uma avaliação dos recursos e em muitos casos, a partir do entendimento comum nós centralizávamos contas e outros procedimentos. Então, eu acho que nós começamos. Foi nesses dois anos da gestão do Prof. Salamuni que se começou a pensar o planejamento institucional, ainda que de uma forma bem precária, mas partindo dos mesmos pressupostos que se tem hoje.

Este breve histórico, apresentado neste tópico, mostra um processo de amadurecimento da compreensão da forma de se gerenciar a universidade e da necessidade de se estabelecer um planejamento para este fim.

4.3 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA UFPR - GESTÃO 90/94

4.3.1 Análise da Conjuntura

A gestão 90/94 da Reitoria da Universidade Federal do Paraná teve seu início em 27 de abril de 1990. O país vivia sob o impacto das primeiras semanas do governo Collor, empossado em 15 de março daquele ano, cujas medidas iniciais, marcadas por forte autoritarismo e sem avaliação correta dos prováveis desdobramentos, acabaram por intervir, de forma drástica, na vida das instituições.⁵

⁵ UFPR. *Gestão 90/94. Relatório*. Curitiba: 1994. p. 1.

O Reitor eleito, Carlos Alberto Faraco, manifestou, em seu discurso de posse, a preocupação com as conseqüências daquelas medidas, dentre as quais estava a chamada Reforma Administrativa que tinha como objetivos propagados a redução do tamanho do Estado, com a extinção e a transformação de vários órgãos federais e com um corte no número de servidores civis.

No início de maio de 1990, coincidindo com a posse da nova Reitoria, as universidades federais foram alvo da chamada reforma administrativa, conduzida pelo então Ministro João Santana. O governo determinou o corte de pessoal (30% dos quadros) e, paradoxalmente, considerando o achatamento histórico do orçamento das universidades, a redução dos custos.⁶

Um fato marcante que ocorreu durante essa gestão foi a aprovação, em dezembro de 1990, da lei que instituiu o Regime Jurídico Único do Servidor Público Federal - RJU, previsto na Constituição de 1988.

A nova lei criou uma situação singular e irreal ao estabelecer o pagamento de maior remuneração ao servidor aposentado do que àquele da ativa, gerando um tumulto em torno da mudança da sistemática de aposentadoria, o que causou, no ano de 1991, um enorme número de aposentadorias nas universidades. Se por um lado essa situação abriu espaço para uma renovação do corpo docente, por outro, ela gerou a perda de muitos docentes qualificados, o que chegou a desestabilizar vários cursos de graduação, como foi o caso do curso de Educação Física, que perdeu cerca de 50% do corpo docente, e de pós-graduação.

Afora isso, a implantação do novo RJU criou uma série de conflitos interpretativos entre as universidades e a Secretaria de Administração Federal

⁶ Idem, ibidem.

(SAF), em parte porque esta houve por bem ignorar as especificidades das carreiras das IFES definidas em 1987. Esses conflitos deixaram desnudado um dos maiores problemas da administração pública: a gestão do pessoal.⁷

Na gestão do pessoal, não há mecanismos ou critérios sistemáticos de fixação dos quadros, o que impede uma organização racional dos órgãos públicos, inclusive, no caso das universidades, o planejamento de sua expansão ao longo do tempo. Não há mecanismos ágeis de transformação de cargos, o que impede a modernização dos quadros. Não se consegue definir carreiras adequadas, o que só desmotiva o servidor e impede sua profissionalização. Não há uma organização dos cargos de chefia, seja pela falta de parâmetros para sua criação e distribuição, seja pela falta de uma hierarquização adequada desses cargos (muitos servidores com chefia são chefes de si mesmos). Isso tudo sem mencionar a precária situação salarial da grande maioria dos servidores, o que gerou uma perda significativa do pessoal docente e técnico-administrativo qualificado, com conseqüentes problemas na execução de serviços de apoio essenciais.⁸

Outro problema nessa área que a nova Reitoria teve de enfrentar, próprio das “burocracias inoperantes” (UFPR, 1994), é a centralização excessiva da administração do sistema. Um exemplo disso é o caso da demissão dos servidores que, depois do RJU, passou a ser de competência do Presidente da República. Esse fato acabou por inviabilizar, na prática, a possibilidade da demissão, face ao enorme aparato necessário para que aquela norma seja cumprida.

⁷ Idem, ibidem. p. 5.

⁸ Idem, ibidem.

Tem-se, por exemplo, na UFPR, casos flagrantes de abandono de cargo ou de negligência funcional, que foram submetidos a processo administrativo disciplinar, nos termos da lei, e que até hoje se encontram sem solução. Qualquer pessoa pode perceber o prejuízo que causado no serviço público por esse tipo de fato.

Outra situação de grande complexidade, encontrada por essa Gestão, foi a realidade orçamentária e financeira. No texto do Relatório de Gestão 90/94 (1994 : 7), encontra-se a seguinte colocação:

A crise financeira do Estado brasileiro, decorrente em boa parte da astronômica dívida interna da União que atinge valores da ordem de 130 bilhões de dólares e agravada pela dívida externa de 110 bilhões de dólares, pelo quadro de corrupção parcialmente revelado pela CPI do orçamento e pelos altos índices de sonegação fiscal, inviabilizaram uma administração orçamentária coerente, bem como tem anulado a capacidade de investimento da União.

As conseqüências para o País foram dramáticas, afetando profundamente as instituições, dentre elas as universidades que chegaram no início dos anos 70 a ter, na fonte do tesouro, o percentual de 23% destinado a custeio e capital e estão hoje com algo em torno de 8 a 10%. O resultado desse achatamento é de todos conhecido: o represamento do potencial das universidades, com o envelhecimento dos equipamentos de ensino e pesquisa, com a pobreza das bibliotecas, com a precariedade das instalações.

Ao lado desse corte orçamentário (que alguns manipuladores de índices costumam maldosamente analisar como se tivesse havido apenas um processo de aumento dos gastos com o pessoal), vivemos nesses quatro anos de gestão, o tormento das liberações tardias dos recursos (em 1990, ao fim de outubro, apenas 30% do orçamento havia tido seu respectivo financeiro liberado), do contingenciamento do orçamento em 1991 e 1992 e, finalmente, da não aprovação do orçamento federal em tempo hábil (em 1992, o orçamento foi aprovado em abril, e em 93, no mês de junho).

Após entrevista com PARANHOS⁹; com VIEIRA¹⁰, que na época era Pró-reitor de Administração e com membros da PROPLAN (Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças), chegou-se a conclusão da importância desta análise de conjuntura para que se possa ter uma idéia clara e imparcial do processo de

⁹ PARANHOS, Wanda. *Entrevista*. Op. cit. Curitiba, nov. 1995.

¹⁰ VIEIRA, Rubens. *Entrevista concedida a Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba, nov. 1995.

planejamento institucional, na gestão 90/94, como um todo e não somente das influências, por ele sofridas do ambiente interno.

4.3.2 O perfil da gestão

A gestão 90/94 procurou enfrentar a conjuntura adversa analisada anteriormente, respondendo incisiva e positivamente, tanto a problemas do dia-a-dia quanto às grandes questões. Buscou administrar o turbilhão do cotidiano de uma universidade tentando não se perder nele, nem se deixando vencer por ele. Todas as ações tiveram como base uma concepção de universidade composta de grandes e abrangentes princípios, construídos e conjugados ao longo dos tempos e que foram apresentados à comunidade da UFPR, como fundamento da proposta de campanha, nas eleições de novembro de 1989.¹¹

A Reitoria procurou manter, nos seus quatro anos de gestão, uma coerência entre o programa apresentado à comunidade naquelas eleições e suas ações na Administração Superior. A própria comunidade pôde avaliar essa coerência porque o programa eleitoral foi incluído na publicação do Plano de Gestão, que foi estruturado em duas partes. Uma contendo os conceitos básicos que orientaram as propostas de gestão; outra agrupando em sete grandes programas institucionais (melhoria da qualidade de ensino, produção do conhecimento, universidade e sociedade, avaliação institucional, assuntos estudantis, recursos humanos, planejamento e

¹¹ UFPR. Op. cit. p. 9.

modernização administrativa) os sub-programas desenvolvidos no período, com o detalhamento de objetivos, ações e unidades envolvidas na execução.¹²

Deve-se destacar que um Plano de Gestão desse porte, foi de fato pioneiro na história da UFPR, caracterizando essa gestão como inovadora. Mais importante que o plano, foi a sua transformação em ação, ou seja, ele foi cumprido em sua maior parte, o que pode ser comprovado por documentos existentes na Universidade e pela opinião de membros da comunidade acadêmica que serão expostas mais adiante, garantindo à Universidade um processo de transformação e modernização.

É importante destacar, que no decorrer dos anos, outras metas foram acrescentadas ao plano inicial, como, por exemplo, o projeto de restauração do Edifício Central e a construção da sub-sede do Setor de Ciências da Saúde (UFPR, 1994).

Percebe-se que os conceitos e ações, definidos por essa gestão, fundamentaram-se num claro e firme propósito de manter a qualidade universitária e sua competência, visando sempre os compromissos sociais da Universidade.

Nesse sentido, entende-se que a importância de se estabelecer esse Plano Institucional e a execução das suas metas, constituíram um importante papel na construção de um projeto de universidade adequado e justo a uma instituição como a Universidade Federal do Paraná, que sempre esteve comprometida na luta pela edificação de uma sociedade plena e democrática.

¹² Idem, ibidem.

Dentre os pontos que definiram o perfil dessa gestão, merecem destaque:¹³

- prioridade às atividades acadêmicas, visando a melhoria da graduação e pós-graduação, o desenvolvimento da extensão e das atividades de pesquisa; buscando a integração dessas funções e com a progressiva subordinação das atividades administrativas às atividades acadêmicas;
- institucionalização do planejamento, implementada pela definição de um Plano de Gestão, estimulando o planejamento dos Setores e Órgãos Suplementares, elaborando planos de obras e de informática, introduzindo uma sistemática de projetos especiais;
- prática de administração colegiada, contribuindo assim para a democratização do processo decisório e para a recuperação do papel gerencial das instâncias administrativas intermediárias. São exemplos disso, o prestígio dos órgãos colegiados superiores e setoriais; a gestão colegiada da Reitoria e a interação Reitoria/Direções Setoriais; os Seminários de Administração Superior;
- aumento gradativo e sistemático do grau de transparência do processo orçamentário, com a reformulação dos critérios de distribuição dos recursos pautada pela priorização dos fatores acadêmicos;
- modernização da administração, com a reforma da estrutura da Reitoria; revisão desburocratizante das rotinas e informatização dos processos administrativos; criação e implantação de uma política de recursos humanos; abordagem sempre institucional das questões administrativas;

¹³ Idem, ibidem. p. 10.

- criteriosa gestão financeira que resultou na superação da inadimplência, na redução do custo financeiro em 45% e na geração de recursos próprios superavitários aplicados nas atividades acadêmicas;
- implementação da avaliação institucional, em particular na área de ensino;
- consolidação dos órgãos suplementares da Reitoria, em especial do Centro de Estudos do Mar, da Escola Técnica, da Editora, do Museu de Paranaguá e da Biblioteca Central; bem como o apoio aos órgãos suplementares setoriais, garantindo o desenvolvimento da Fazenda do Cangüiri (incluindo sua integração com o Hospital de Clínicas e com o Restaurante Universitário) e a transformação do antigo CRAV no Centro de Assessoramento Pedagógico ao qual se agregou a UNIVIDEO, criada nessa gestão;
- desatamento progressivo de velhos nós que estrangulam a estrutura física (com investimentos na manutenção e recuperação da infra-estrutura e construção de novos prédios) e de pessoal (com o preenchimento de todos os cargos vagos de docentes e técnicos-administrativos; busca do reequilíbrio das forças de trabalho nos níveis departamentais e setoriais; projeto de transformação de cargos visando melhor atender as necessidades da Universidade, principalmente nas bibliotecas e laboratórios; projeto para recompor o quadro de professores titulares por meio da redistribuição dos cargos docentes entre as classes);
- redefinição das relações Universidade/FUNPAR, subordinando esta aos interesses daquela. Neste item está incluída a reforma do estatuto da FUNPAR; a aplicação de recursos superavitários da Fundação (algo em

- torno de CR\$ 600 mil no período) em programas de pesquisa, extensão, ensino e administração da Universidade; o programa de aquisição de computadores e periféricos abertos ao corpo docente em 1993; a incorporação da gráfica à imprensa universitária; e a aquisição da sede própria da FUNPAR;
- estímulo à interiorização da Universidade, com programas de extensão e pós-graduação em diversas regiões do Estado e com a criação do campus de Palotina;
 - consolidação dos grupos artísticos da UFPR, não só pela sua importância cultural, como também pelo seu papel na difusão do nome da Universidade na sociedade;
 - recuperação da imagem social da Instituição por meio da recomposição e atualização das relações com a sociedade em todas as suas dimensões (poder público, empresários, trabalhadores e imprensa); bem como o aumento da expressão política da Universidade nos diversos níveis de organização e representação das universidades; junto ao MEC, ao Congresso Nacional, ao Governo do Estado e a vários governos municipais paranaenses.

Para que esses objetivos fossem concretizados a Reitoria, além de ter que enfrentar as situações adversas de conjuntura teve que enfrentar, nas palavras de Faraco, os seguintes problemas internos:¹⁴

Foi necessário lutar contra o equívoco do derrotismo e do descompromisso com a “coisa pública”, que passam pelo exacerbado individualismo de docentes e servidores técnico -

¹⁴ Idem, *ibidem*. p. 12.

administrativos; pelo excessivo corporativismo da já esgotada estrutura departamental; pela permanência do espírito feudal da posse do espaço físico, do equipamento e do pessoal; pela cultura institucional que se apoia numa concepção corrente de “funcionário público” usada para justificar o não cumprimento das obrigações funcionais por aqueles que imputam a baixa produtividade, a impontualidade e a inassiduidade à relação com o Estado de não atendimento de suas perspectivas salariais, concepção que se apoia num pacto de proteção mútua “chefia subordinado” ou *inter pares*.

Foi preciso ainda lutar contra os males da inércia e da desinformação; contra o conservadorismo conceitual que amarra a busca efetiva da indissociabilidade ensino - extensão e a construção de um projeto pedagógico que garanta a realização com qualidade das tarefas sociais da Universidade.

Foi também necessário enfrentar posturas associativas arcaicas que tentam manipular o interesse coletivo a serviço de interesses individuais ou de pequenos grupos, não tendo muitas vezes, nesse processo, sequer o escrúpulo de preservar a imagem dos servidores e da Instituição.

Em contrapartida, a resposta positiva da maioria às propostas da gestão foi estímulo à renovação contínua do ânimo para concretizar um projeto que buscou revitalizar e rejuvenescer nossa quase centenária Universidade. Para conduzi-lo, conseguimos aglutinar uma extraordinária equipe de pessoas incansáveis, que acreditam de fato nos princípios que defendem e agem corretamente com esses princípios, visando sempre o bem público acima de qualquer outro interesse. As poucas mudanças que ocorreram nessa equipe durante a gestão, não afetaram a unidade, a estabilidade e a tranquilidade necessárias para execução do plano de gestão.

Apesar de todos os problemas enfrentados, merecem referência ainda as seguintes iniciativas da Administração Superior:¹⁵

- a reforma da estrutura organizacional da Reitoria com o intuito de modernizá-la e adequá-la às necessidades atuais e futuras da UFPR, criando as Pró-reitorias de Extensão e Cultura (PROEC), de Recursos Humanos e Assuntos Estudantis (PRHAE); transformando a antiga Pró-reitoria de Ensino e Pesquisa na Pró-reitoria de Graduação (PROGRAD); unificando a pesquisa com a pós-graduação na Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (PRPPG); unindo as questões orçamentárias e financeiras na Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN) e redimensionando a Pró-reitoria de Administração (PRA), que passou a cuidar das questões de infra-estrutura. As Pró-reitorias organizaram suas

¹⁵ Idem, *ibidem*. p. 13.

estruturas internas, adequando-as à nova configuração. Descentralização dos órgãos suplementares da Reitoria, cabendo a sua supervisão às diferentes Pró-reitorias, salvo a Biblioteca Central e o Hospital de Clínicas que permanecem sob a supervisão direta do Gabinete do Reitor. Essas mudanças exigiram alterações estatutárias e regimentais aprovadas pelo Conselho Universitário no início de 1991. Foi necessário também todo um esforço inicial para que as novas unidades adquirissem rapidamente uma identidade própria;

- com a reforma estatutária e regimental advinda da reorganização da Reitoria, realizaram-se também outras alterações como a nova composição dos Conselhos Setoriais, a nova sistemática de escolha dos coordenadores de curso e chefes de departamento; e consolidaram-se mudanças que haviam ocorrido desde 1983, consolidação essa mais que necessária, considerando que já se estava vivendo uma perda do referencial estatutário e regimental no interior da UFPR. Deu-se conclusão ao processo com a remessa dos textos consolidados ao Conselho Federal de Educação que os ratificou pelo Parecer nº 736/91 homologado pelo Ministério da Educação pela Portaria nº 842/92. Logo em seguida foi publicado o volume com os novos textos e distribuído para toda a comunidade universitária;
- foi contratado, com o apoio da FUNPAR, os serviços de um representante em Brasília para acompanhar e desembaraçar os processos de interesse da Universidade. Esse serviço, sob a supervisão do Gabinete do Vice-reitor, agilizou a tramitação dos processos da UFPR e acabou com as perdas nos meandros da burocracia federal;

- por iniciativa da Assessoria de Modernização Institucional e Informática do Gabinete do Reitor, foi criado o Centro Integrado de Estudos de Geoprocessamento que se constitui num importante espaço multi e interdisciplinar de apoio ao ensino e à pesquisa, oferecendo cursos de especialização e prestação de serviços
- foi realizada uma ampla modernização da infra-estrutura da Divisão de Expediente do Gabinete do Reitor, com a aquisição de microcomputador, impressora, fax e novo aparelho de telex; bem como da Secretaria dos Órgãos Colegiados, da Consultoria e Procuradoria Jurídica e da Assessoria de Comunicação Social;
- durante os anos de 1991 e 1992, foram realizadas, com sucesso, várias audiências abertas do Reitor, em busca de um canal mais rápido e um contato mais direto entre a Reitoria e comunidade.

Para que se possa ter uma visão real do que ocorreu nessa gestão é necessário acrescentar a opinião de alguns membros da comunidade que vivenciaram a prática dessas mudanças:

- José Henrique de Faria¹⁶, atual Reitor da UFPR e Pró-reitor de Planejamento da gestão 90/94.

Gostaria de começar dizendo que na época que assumi a Pró-reitoria de planejamento, no início da gestão do Prof. Faraco, a Universidade não tinha um plano institucional. Ela possuía algum grau de planejamento, mas não havia uma articulação entre as diversas atividades desenvolvidas na universidade, apesar de existir um esforço neste sentido. Quando assumimos, conseguimos fazer um plano que representou um avanço. Conseguimos sair do zero para algo muito claro. Tínhamos um guia de orientação para quatro anos de gestão, um plano com uma direção mais política. Na época, quando buscávamos reforçar as questões de planejamento, eu ouvi algumas críticas do tipo: o planejamento é uma questão empresarial, nós somos uma universidade pública; com as

¹⁶ FARIA, José Henrique. *Entrevista*. Op. cit.

coisas acontecendo na sociedade, como é que se vai planejar se não se sabe o que vai acontecer amanhã? Essas foram as duas críticas mais pesadas que eu encontrei (.....). Quando nós começamos a estruturar um planejamento na gestão do Prof. Faraco, a experiência foi tão inovadora, foi tão boa que conseguimos definir os programas e as ações, ainda muito formal, porque as metas eram ainda muito detalhadas, mas era o melhor que podíamos fazer com a experiência que tínhamos e fizemos muito bem. Eu posso afirmar que hoje, nós ultrapassamos o que já tínhamos feito. Houve uma evolução em relação ao processo de planejamento na Universidade. Apesar de todo esse avanço, nós ainda estamos engatinhando em relação ao planejamento universitário, pois toda a literatura existente sobre o assunto, que não é pouca, não é condizente com a realidade das nossas universidades públicas, há uma ausência de referencial teórico nessa área. Essa evolução toda, que veio desde a gestão anterior até hoje, está registrado o plano mas não o processo, ou seja, não conta a história. O que aconteceu, foi que as pró-reitorias fizeram os seus planos, nós juntamos esses planos e demos uma unidade a eles, isso na gestão do Prof. Faraco. Como haviam alguns Pró-reitores que tinham um conhecimento sobre planejamento, nós discutíamos muito. Havia muita discussão sobre os termos, do tipo, "esse é um termo que não se aplica", "tem que ser assim", "nós temos que chamar de plano", outros queriam chamar de "programa", de "projeto". Para mim, como professor, não importa muito como irá se chamar. Eu me importo com o conceito e não com o nome. Nós tivemos essas discussões, mas elas foram o resultado de uma somatória integrada, uma junção. Nós saímos dessa visão de um planejamento por unidades, para um planejamento por programas, onde não havia nenhuma atribuição à unidade pelo programa. Hoje você vai encontrar dez programas no nosso plano institucional. Por exemplo, o programa de produção de conhecimento: nós não dizemos que é um programa da pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação, porque a produção do conhecimento é feita na pesquisa, mas também na extensão, na cultura, na artes, na graduação, pois o conhecimento não se produz em um único lugar. A pesquisa e a pós-graduação, sem dúvida, têm uma responsabilidade diferenciada, então o seu papel nesse programa é mais amplo que, por exemplo, a atribuída à área de administração ou recursos humanos. Na verdade ela tem a responsabilidade sobre o programa. Essa é uma proposta bem inovadora em termos de planejamento.

- Acácia Zeneida Kuenzer¹⁷, Pró-reitora de Recursos Humanos na gestão 90/94.

Na gestão do Prof. Faraco, eu acredito que o Prof. Faria já te passou todos os dados, eu acredito que se avançou muito pouco. Começamos a estabelecer modelos econométricos, esse tipo de coisa. Eu particularmente tenho discordância disso. Eu acho que esses modelos econométricos que nós usamos hoje para definir a matriz de rateio de recurso e a matriz de vagas têm problemas muito sérios, porque se baseiam em uma lógica que se baseia em um conceito de produtividade que não é adequado para mensurar a produtividade em uma universidade. Por outro lado eu reconheço que nós nunca vamos chegar a um modelo objetivo. Agora, eu não considero esses modelos que nós utilizamos um avanço. Eu acho que é feita muita distorção na utilização de números, quando eles apenas escondem decisões que são políticas. É uma forma do decisor não ter que decidir. Porque daí, o modelo deu e pronto, o modelo falou, tá falado, não tem discussão e todo mundo fica mais ou menos quieto. Eu acho que em um determinado momento, tanto na

¹⁷ KUENZER, Acácia Zeneida. *Entrevista*. Op. cit.

gestão do Prof. Faraco quanto na do Prof. Faria, houve um avanço porque ambas as gestões tiveram um plano de gestão elaborados coletivamente. Isto não existia nas gestões anteriores. De alguma forma nós desenvolvemos nessas gestões mecanismos de avaliação do plano institucional. A minha crítica construtiva, é que o modelo de avaliação de produtividade com critérios empresariais não dá conta do que é a produção da Universidade. Você pode ter um professor envolvido em uma pesquisa que leve dez anos e não apresente produtos parciais e no entanto ele pode gerar um conhecimento que revoluciona o universo. Ao mesmo tempo pode-se ter um pesquisador que gere três, cinco produtos por ano e no entanto são produtos que não trazem transformações na vida social e produtiva. Então, todas essas coisas são muito complicadas. Por outro lado, não dá para mensurar também qualitativamente. A gente tem que chegar a um meio termo. Tem que ser mais discutido.

- Antônio José de Nardi¹⁸, Diretor do Setor de Ciências Exatas na gestão 90/94, atualmente aposentado.

Na gestão anterior a essa até se fazia tentativas de planejamento, mas não se colocava em prática. Na gestão do Prof. Faraco o planejamento foi mais participativo, havendo um empenho da Reitoria para que todos interagissem com o processo. Não se pode esquecer que apesar do planejamento ser feito por uma equipe, ele é aplicado por pessoas. Foi muito importante o trabalho feito nesse sentido, envolvendo toda a comunidade.

Houve um grande crescimento da Universidade, como um todo, nos últimos cinco anos. Na parte que envolve o ensino, houve um crescimento dos departamentos e cursos. Com a imagem da Universidade restaurada perante a sociedade, conseguiu-se doações de vários equipamentos científicos que os cursos precisavam. Os departamentos começaram a produzir mais e a desenvolver projetos especiais. O que incentivou muito foi a nova divisão de verbas para os Setores. Exemplo disso é que hoje, o Setor de Ciências Exatas, que é considerado um setor médio, tem se destacado pela sua produção e pelo grande número de verbas que tem conseguido. A maior dificuldade encontrada durante o processo de planejamento, na gestão do Prof. Faraco, foi o problema financeiro e de repasse de verbas pelo governo, o que acaba recaindo no problema da autonomia e no corte de verbas da Universidade pelo MEC. Apesar disso, a maior parte do planejamento desenvolvido por essa gestão foi alcançado com êxito.

- Rubens Vieira¹⁹, substituiu o Prof. Faria na Pró-reitoria de Planejamento no final da gestão 90/94.

A causa abraçada pelo Prof. Dr. Carlos Alberto Faraco, foi árdua e trabalhosa, e se ela estivesse calcada em objetivos políticos, não teria sido alcançada. A reformulação da

¹⁸ NARDI, Antônio José de. *Entrevista concedida a Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba, nov. 1995.

¹⁹ VIEIRA, Rubens. *Entrevista*. Op. cit.

Reitoria foi o marco principal para que a implantação de um planejamento institucional tivesse resultado. Antes da reforma, a Pró-reitoria de Planejamento cuidava somente da parte orçamentária já que a parte de finanças ficava na Pró-reitoria de Administração. Isso, causava uma grande confusão na hora de colocar em prática o orçamento e as finanças, pois não havia recursos suficientes para a distribuição feita no orçamento. Como consequência disso, a Universidade não pagava suas contas e os fornecedores se recusavam a vender para a Instituição. A distribuição de verbas para os Setores também eram feitas de modo a contribuir para essa situação. Os setores maiores ganhavam mais e os menores ganhavam menos. Não era levado em consideração a produção desses setores. Não havia incentivo para o crescimento dos setores menores.

Com a reforma feita pela Reitoria tudo isso mudou. A PROPLAN passou a cuidar do orçamento e das finanças, para que houvesse um equilíbrio na hora de se definir o orçamento, e a PRA passou a cuidar da infra-estrutura da Universidade. A primeira preocupação dessa gestão foi colocar as contas em dia, pagando aos seus fornecedores sempre dentro do prazo estabelecido ou até mesmo adiantado, o que gerou uma redução de custos em torno de 45%. A segunda foi determinar uma distribuição de verbas mais justa para os Setores. Aqueles que produziam mais, sem importar o seu tamanho, ganhava mais, o que veio a incentivar a produção dos setores.

Esses dois fatores geraram muitas controvérsias dentro da comunidade acadêmica. Na época, houve várias reuniões abertas com o Reitor e o Pró-reitor de Planejamento para explicar a comunidade as reformas que estavam sendo feitas e o porquê de estarem sendo feitas. As maiores resistências vieram dos Diretores de Setores mais antigos, que não aceitaram as mudanças. A medida que esses diretores foram sendo substituídos, os ânimos foram se acalmando.

Um aspecto facilitador desse processo foi a paciência do Prof. Faraco e do Prof. Faria, perante a comunidade, estando sempre aberto à críticas e, apesar dos esforços por eles despendidos, o maior problema enfrentado não foi interno e sim externo. O problema do Orçamento da União ser repassado sempre com atraso e o problema da autonomia das universidades públicas. Não há planejamento que resista a um orçamento que só é sempre aprovado com atraso e repassado à instituição em novembro, e depois de repassado ainda temos que ficar atrelados às rubricas estabelecidas pelo governo, não temos autonomia para decidir o que deve ser feito dentro da Universidade.

O volume de ações desenvolvidas e apresentadas acima, mostra a convicção e a audácia dessa gestão, na realização de um trabalho inovador na UFPR, calcado em um plano institucional participativo que serviu para reforçar as bases para o desenvolvimento futuro da Instituição.

4.3.3 Considerações sobre a Gestão 90/94

Esta gestão se caracterizou pelo conjunto de ações modernizadoras realizadas, tendo sempre por objetivo o desenvolvimento futuro da Instituição,

resultado de um planejamento institucional, construído coletivamente, o que é considerado por muitos um marco histórico na UFPR.

A implantação desse planejamento surgiu, principalmente, da necessidade de fazer com que os Setores participassem mais ativamente das ações da Administração Superior, estabelecendo planos de trabalho por unidades e reunindo programas específicos na área de ensino, pesquisa e extensão para que se pudesse ter uma melhor distribuição do orçamento.

Para que isso fosse possível, a Reitoria teve que estabelecer diversas mudanças na estrutura da Universidade, dentre elas a mais importante foi a reestruturação das Pró-reitorias, tendo que enfrentar diversos fatores internos, que dificultaram sobremaneira essa articulação.

Pôde-se observar, através das entrevistas aqui expostas, que essas mudanças não aconteceram de forma suave, principalmente ao se mexer com uma comunidade acadêmica fechada e resistente à mudanças, mesmo que as propostas desenvolvidas por essa Reitoria não tivessem um discernimento político restrito e sim amplo, originado da preocupação de implantar uma gestão administrativa participativa e de qualidade.

A colocação a seguir, extraída do Relatório de Gestão 90/94 (1994 : 8), é de extrema relevância para que se possa ter uma visão global da importância do planejamento, do que foi conquistado e enfrentado por esta gestão:

Apesar dessas dificuldades, do ponto de vista do Planejamento Institucional e da Administração Orçamentária e financeira, graças à profissionalização administrativa e a observância dos princípios que orientaram a gestão, várias ações foram efetivadas. Embora a redução de verbas, se não impediu a realização dos compromissos, tenha prejudicado-a de forma inquestionável, a firmeza na definição de um planejamento institucional viabilizou o enfrentamento dos problemas. Sem dúvida, a forma que a UFPR elaborou, a partir de uma discussão com a comunidade, e executou seu plano de gestão,

não apenas otimizou os recursos empregados e garantiu sua realização, como se tornou referência para outras IFES que já estão adotando o mesmo procedimento.

O conjunto das ações resultantes da administração financeira reduziu, em cerca de 45%, os custos financeiros, cujo impacto, em nível de orçamento de custeio e de capital, é altamente significativo, isto sem mencionar a redução dos custos administrativos, que, embora não seja possível aferir com precisão, estima-se em torno de 30%. Tal redução de custos, aliada à existência de um planejamento institucional efetivo, constituem-se na principal razão pela qual se conseguiu financiar programas acadêmicos.

Infelizmente todo esse esforço gerencial não é percebido pelos órgãos de controle externo, seja a Secretaria específica do MEC, seja pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esse é um outro aspecto bastante complexo da administração pública.

Ninguém nega a necessidade e a importância do controle externo em um Estado democrático. Contudo, a operacionalização desse controle tem se mostrado muito aquém do desejável. Primeiro pela lentidão dos processos. Segundo, pela sua impotência diante dos fantásticos procedimentos de corrupção na máquina pública, como se viu no caso da CPI do orçamento. Terceiro, pela sua incapacidade de analisar as contas na perspectiva da especificidade do órgão, o que acaba por gerar grandes equívocos de auditoria que redundam em enorme perda de tempo e energia do administrador que tem que justificar várias vezes erros que não cometeu. Serve de exemplo o caso das medalhas com que a Universidade homenageia seus melhores alunos no momento da formatura. Por três anos a UFPR foi obrigada a justificar, em idas e vindas do mesmo processo, uma pretensa irregularidade na confecção daquelas medalhas. Isso porque os auditores a confundem com condecorações que são proibidas aos órgãos públicos por uma dessas milhares de portarias, instruções normativas e atos com efeitos normativo que constituem a grande quantidade de normas em que vive obsessivamente a burocracia brasileira.

Por último, o sistema de controle opera como se vivêssemos na Suíça. Desconhece os atrasos na aprovação dos orçamentos e na liberação financeira; desconhece o achatamento histórico dos orçamentos das IFES; desconhece os esforços do administrador para contornar as dificuldades daí advindas. Tudo acaba sendo interpretado como impropriedade ou irregularidade, sem uma apreciação dimensionada pela volubilidade das coisas da administração pública. Esse conjunto de fatores acaba por desmoralizar o sistema e retardar ainda mais qualquer avanço no sentido de um Estado mais democrático.

A gestão do Reitor Carlos Alberto Faraco abriu caminhos, inovou e hoje tem seus esforços reconhecidos e aprovados pela comunidade. A UFPR adentrou pelos caminhos de mudanças para alcançar a qualidade e já está iniciando o primeiro processo de planejamento estratégico de sua história. O esforço desenvolvido pela gestão 90/94, só veio a comprovar o que todos falam na teoria, mas poucos colocam em prática: partir para a ação.

O próximo item a ser analisado será o trabalho desenvolvido pela atual gestão, 94/98, que se propôs a dar continuidade ao que foi feito por seus antecessores.

4.4 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA UFPR - GESTÃO 94/98

4.4.1 Análise da Conjuntura

A gestão 94/98 da Reitoria da Universidade Federal do Paraná teve seu início em 27 de abril de 1994, assumindo como novo Reitor José Henrique de Faria. Neste período, a crise econômica que assola o país já está se tornando crítica, em face das políticas neoliberais introduzidas no governo Collor e respaldadas pelo Governo Itamar, apesar de mais amenas. Esta visão neoliberal, leva, cada vez mais, à privatização do ensino superior. Os reflexos dessa crise são facilmente percebidos pela nova gestão.

Como resultado dessa crise, a UFPR, vem sendo atingida, de forma incisiva. Problemas como a insuficiência de recursos orçamentários para a expansão e melhoria da qualidade do ensino da pesquisa e da extensão; a baixa remuneração dos servidores docentes e técnico-administrativos; a falta de autonomia para gerir seus recursos financeiros e de pessoal; o excesso de burocratização imposta pela grande quantidade de normas impeditivas da agilidade e da eficácia administrativa; a falta de uma política nacional de educação e de saúde que primem pela melhoria da qualidade de vida, fazem com que a Universidade tenha de agir com redobrado empenho para garantir sua sobrevivência e o seu papel no processo de transformação social.²⁰

No cenário externo vem despontando uma economia na qual os padrões atuais estão se esgotando, a base científico-tecnológica desenvolve-se com extrema

²⁰ UFPR. *Plano Institucional: gestão 94/98*. Curitiba: 1994. p .3.

rapidez redefinindo as relações do Estado com a economia. Neste contexto, os Governos vêm enfrentando problemas para gerar e gerenciar os recursos públicos. Este fato, dada a sua natureza, assume, no Brasil, proporções gigantescas, o que atinge algumas áreas mais que outras. Com isso, as Universidades vêm sendo incisivamente afetadas, pois o processo orçamentário federal não define concretamente as prioridades, agravado pela constante ameaça de revisão constitucional, o que acaba por desacreditar o planejamento das atividades, comprometendo a racionalização dos gastos e a potencialização dos programas.²¹

A tudo isso somam-se outras dificuldades enfrentadas pela nova gestão. A política neoliberal do governo torna-se mais ampla e concreta com a eleição de Fernando Henrique Cardoso. A influência do Banco Mundial na política econômica e educacional do governo FHC é um fato que tem de ser enfrentado.

As diretrizes²² traçadas pelo banco para o ensino superior, determinam a privatização das universidades públicas e a sua transformação em organizações sociais competitivas, submetendo-as às leis mercantis, sem levar em conta as reais necessidades sociais. A vitória do pensamento neoliberal que se comprova com a aprovação da nova LDB, seguindo uma linha autoritária, promovendo o desmonte do ensino superior, descaracterizando a instituição universitária e impondo-lhe uma pseudo-autonomia.

Neste contexto adverso, não se pode deixar de citar que as reformas que estão sendo promovidas pelo Estado (Administrativa, Previdência, Educação), têm gerado sérias conseqüências para a comunidade universitária. Um exemplo disto, é o

²¹ Idem, *ibidem*. p. 4.

²² Banco Mundial. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D. C.: Primera edición en español, jun. 1995. Essas diretrizes serão mostradas no capítulo sobre planejamento e autonomia universitária.

grande número de docentes que estão se aposentando precocemente, receosos de perder seus direitos, deixando a Instituição com seu quadro de pessoal defasado. Este panorama se agrava com a insatisfação da comunidade com os baixos salários, o que tem levado a uma grande perda de pessoal qualificado para a iniciativa privada.

Sobre os problemas na área de recursos humanos e financeiros, FARIA²³ esclarece:

Na área de recursos humanos, sob a alegação da modernização administrativa e da redução de custos com pessoal, o Governo Federal legislou através de inúmeras medidas provisórias que suprimiram direitos adquiridos do conjunto dos servidores docentes e técnico-administrativos, que incentivaram o desligamento voluntário e as aposentadorias, sem praticar nenhuma reposição salarial, apesar da inflação acumulada nos últimos 36 meses.

Na área orçamentária e financeira, o Governo Federal reduziu a níveis insignificantes os investimentos e repassou recursos para manutenção inferiores às necessidades. Na graduação lançou o Exame Nacional de Cursos como o demiurgo da avaliação institucional, reduziu o número de bolsas na pós-graduação e os repasses para o fomento à pesquisa; na extensão, valorizou mais os programas assistencialistas do que a integração com a sociedade.

Mais recentemente, em novembro de 1997, a Universidade sofre outro baque ao ser lançado o novo pacote fiscal do Governo, prevendo a exoneração de aproximadamente 33.000 funcionários públicos. Sobre este fato, o Prof. Faria²⁴ comenta:

Saiu um pacote que claramente é uma punição à população em geral. Eles não tiveram competência para fazer uma reforma da economia brasileira e no primeiro balanço das ondas eles punem os trabalhadores assalariados. Tem repercussões internas, tem demissões, uma série de coisas, mas nós temos um plano aqui na Universidade, temos um guia. Certamente não esperávamos esse tipo de pacote, mas este aparecer, nós fomos capazes de desenvolver um conjunto de contra - ações que nos possibilitam manter o rumo. O planejamento é o instrumento adequado a esse tipo de ação.

²³ UFPR. *Relatório de gestão 94/98*. Curitiba: UFPR/PROPLAN, 1997. p. 6.

²⁴ FARIA, José Henrique. *Entrevista*. Op. cit.

Somam-se a todas essas dificuldades, problemas internos como: ausência de uma institucionalização do planejamento, em todos os níveis, e de uma integração entre as unidades de forma a dar sustentação às atividades acadêmicas; incapacidade de coordenar um planejamento institucional e de articulação de ações em torno de objetivos comuns; falta de integração entre as atividades administrativas e de infra-estrutura com as atividades de ensino, pesquisa e extensão; distribuição de espaço físico inadequado aos recursos humanos e materiais em desacordo com exigências da organização do trabalho; dificuldade de obtenção de um ambiente motivador e de interesse, de uma parcela significativa dos servidores docentes e técnico-administrativos, para com os objetivos e programas da instituição; distribuição inadequada dos quadros dos servidores docentes e técnico-administrativos, quantitativa e qualitativamente, tendo em vista as reais necessidades institucionais; a desarticulação do Hospital das Clínicas e o Setor de Ciências da Saúde referente à viabilização das atividades acadêmicas naquele, enquanto hospital-escola; inexistência de critérios de alocação de recursos para os órgãos suplementares, dentre outros.²⁵

Mesmo com todos esses problemas externos e internos, esta gestão foi capaz de atuar em seu próprio campo desenvolvendo programas e trabalhando na construção de um processo de planejamento institucional democrático, que é o alicerce para se poder enfrentar as crises e manter o padrão de qualidade histórico da Universidade Federal do Paraná.

²⁵ UFPR. Op. cit. 1994. p. 11.

4.4.2 O perfil da gestão

Esta gestão assumiu a Reitoria calcada em princípios históricos, que têm possibilitado uma mudança qualitativa da universidade brasileira, através de um maior envolvimento com a prática social e do compromisso de buscar permanentemente a competência e excelência acadêmica. São eles:²⁶

- defesa do ensino público e gratuito, aonde a concepção do público ultrapasse os limites do meramente estatal, tornando público seus avanços, descobertas e a repartição social dos resultados da produção do conhecimento;
- garantia de manter padrões de qualidade e eficiência nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como na gestão administrativa, de infraestrutura, recursos humanos e do orçamento e finanças;
- luta permanente pela concretização da autonomia universitária;
- manutenção e ampliação da observância às formas de ação democráticas;
- efetivo compromisso de manter a integração entre ensino, pesquisa e extensão;
- atendimento das necessidades sociais através da defesa da pluralidade do conhecimento, da qualidade acadêmica, da permanente cidadania e da sustentação de valores democráticos tão duramente conquistados.

Por esses princípios, todos os membros da comunidade acadêmica, professores, técnico-administrativos e estudantes, vêm lutando, conscientes da

²⁶ Idem, *ibidem*.

importância de se construir uma Universidade digna e de qualidade, que se preocupe, acima de tudo, com a construção da sociedade futura.

A Reitoria assumiu também os seguintes compromissos com a comunidade:²⁷

- respeitar a autonomia política e organizacional das entidades representativas das categorias, sempre partilhando das lutas comuns em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, de justa remuneração e condições de trabalho dignas;
- impedir qualquer tipo de discriminação contra pessoas ou grupos, através de ações políticas firmes;
- garantir na UFPR, o espaço para críticas, divergências e manifestações públicas, impedindo as intervenções externas e/ou internas, que cerceassem os direitos civis de cada um, respeitadas a ordem e as leis vigentes;
- defender e respeitar a prática democrática de escolha dos dirigentes;
- estimular o cumprimento dos deveres institucionais e a participação da comunidade no exercício dos direitos da cidadania.

Estando calcada nesses princípios e compromissos, a nova Reitoria construiu o seu plano de gestão dividindo-o em dez programas assim estabelecidos:²⁸

- Programa 1: Qualidade de Ensino - com a finalidade de garantir a melhoria da qualidade do ensino, a nível de graduação e pós-graduação;

²⁷ Idem, ibidem. p. 27.

²⁸ Idem, ibidem. p. 31.

- Programa 2: Produção do Conhecimento - com a finalidade de institucionalizar a produção do conhecimento, resgatando-a na vida universitária, através de atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- Programa 3: Universidade e Cidadania - com a finalidade de transformar a produção, sistematização e disseminação do conhecimento em um processo de construção da consciência no pleno exercício de seus direitos e deveres;
- Programa 4: Desenvolvimento de Recursos Humanos - com a finalidade de incentivar o desenvolvimento de recursos humanos, estimulando à qualificação e à titulação;
- Programa 5: Modernização Administrativa e Infra-estrutura - com a finalidade de estabelecer procedimentos para solucionar questões previsíveis na área administrativa e de infra-estrutura;
- Programa 6: Planejamento e Avaliação Institucional - com a finalidade de produzir diretrizes políticas e instrumentos concretos para a orientação das decisões e esforços que viabilizem os objetivos institucionais, garantindo o desenvolvimento integral da instituição;
- Programa 7: Marketing Institucional e Comunicação - com a finalidade de divulgar entre as comunidades externa e interna, a produção científica, cultural, tecnológica, acadêmica e as medidas de gestão, em toda a sua diversidade, promovendo uma imagem pública que reflita a importância da instituição para a sociedade;
- Programa 8: Intercâmbio Interinstitucional - com a finalidade de incrementar as relações de parceria com a sociedade;

- Programa 9: Qualificação e Organização Estudantil - com a finalidade de garantir aos estudantes os seus direitos e representação institucional, assim como as condições para o cumprimento de seus deveres;
- Programa 10: Qualidade e Aperfeiçoamento da Estrutura Organizacional - com a finalidade de promover a alteração da estrutura institucional, procurando as melhores condições para o desenvolvimento das atividades universitárias.

Para que esses programas pudessem ser desenvolvidos adequadamente, a Reitoria se propôs a trabalhar na concepção de um processo de planejamento institucional democrático, ou seja, construído com a plena participação de toda a comunidade, pois, segundo FARIA (nov. 1997):

O planejamento é a prática orgânica e organizada da razão coletiva, devendo ser construído a partir da experiência prática, das atividades vividas pela universidade e não através de um projeto de metas e objetivos que se imaginar alcançar. Pensar em termos do que se imagina que se vai alcançar, é muito idealismo. Do meu ponto de vista não é assim que se constrói um ideal. O ideal deve ser o resultado da própria prática vivida. Essa prática se dá coletivamente, portanto de forma orgânica. Deve-se ter sempre em mente o tipo de produto que se trabalha, para que se possa estabelecer os objetivos e definir claramente em torno de que programas se vai trabalhar para se alcançar esses objetivos. Isso só é possível ao se ter clareza dos princípios que movem a instituição.

O próprio FARIA²⁹ explica mais detalhadamente como se desenvolveu processo de planejamento durante os anos da sua gestão:

Tenho tentado trabalhar conceitualmente o processo de planejamento democrático institucional. Nós hoje temos condições de fazer um balanço muito importante no plano institucional. Nosso plano atual tem conceitos bem claros, princípios e compromissos definidos. Fizemos um belíssimo diagnóstico, com ampla participação da comunidade, professores, técnicos e estudantes. Depois de todo esse processo, fizemos um pré-plano que foi apresentado à comunidade, recolhendo subsídios para sua formulação,

²⁹ FARIA, José Henrique. *Entrevista*. Op. cit.

reformulando questões, buscando debates, ouvindo a própria comunidade, formulando assim nosso plano de gestão. Eu considero esse plano, em vista de outras universidades, um avanço extraordinário. Não conheço nenhuma outra experiência que tenha sido feita com esse grau de envolvimento e participação. Não conheço nenhum plano que tenha o que conseguimos ter. Normalmente o que vejo, são planos muito burocráticos, formais, cheios de metas, etc. São planos operacionais, não têm uma natureza estratégica. Nós fizemos esta parte. Ao longo do período de gestão, definimos um plano de ação para cada ano. Estes planos anuais tiveram uma atualização, do ponto de vista da contextualização da ação, no âmbito do plano mais geral, tendo de se fazer uma reflexão sobre o cenário político que nos cerca. Também trabalhamos no sentido de que as ações anuais tivessem um caráter mais operacional, de forma que cada unidade pudesse, a partir delas, também fazer o seu plano operacional, para que as ações programadas para o ano se realizassem de forma muito mais clara e palpável. O que nós fizemos foi um plano mais geral, estratégico, fizemos o plano de ação do ano, ao longo desse período do plano institucional de quatro anos e as unidades fizeram seu plano operacional. Buscamos aí atingir o que chamo de plano integrativo, por nível integrativo de planejamento, que é a condição de fazer uma integração horizontal, ou seja, as unidades entre si (extensão com pesquisa; a pós-graduação com a graduação; administração com planejamento e recursos humanos), integrando todas as áreas e uma integração vertical, ou seja, como se relaciona as questões operacionais com as estratégicas. Questões operacionais que vão desde fazer a folha de pagamento, elaborar uma portaria, montar uma comissão que definirá o problema da alocação de vagas docentes, à resolução da prestação de serviços, como se relaciona questões do dia-a-dia com questões de natureza política. Não chegamos à perfeição, mas conseguimos avançar muito do ponto de vista da administração superior. Infelizmente não conseguimos fazer valer essa posição para o conjunto da Universidade.

Se houve um avanço da Administração Superior no que concerne à questão do planejamento, o que faltou para que houvesse uma integração da Universidade como um todo (Setores e unidades), num plano de âmbito mais geral?

O grande impedimento advém das direções dos Setores. O Diretor de Setor, uma vez eleito, se confere uma autonomia legitimada pelos seus eleitores, que não se compõe com a administração. Não há, de fato, um interesse dos Diretores em trabalhar em um plano mais geral, por não se vincularem ao plano da Reitoria, ainda que esta tenha a legitimidade política da sua eleição. Mesmo assim, pode-se ter um conjunto de Diretores que não se sintam politicamente vinculados aos projetos da Reitoria. Então, a integração que foi possível atingir no âmbito da direção geral da administração superior, não foi possível ser atingida no âmbito dos Setores, de forma que, não havendo essa integração, as ações das unidades que estão vinculadas a esses Setores (Departamentos, Colegiados de curso, etc.), não se integram na ação mais geral. O que nós acabamos tendo de fazer, foi percorrer todos os Setores para discutir as questões, pois estas jamais foram levadas pelos Diretores. Muitas decisões que foram tomadas no Conselho, que coloquei para serem levadas à comunidade, percebi depois que poucas chegavam à base, de modo que a comunidade não sabia o que a administração estava fazendo. A Reitoria se comunicava com as Direções, mas nem todas se comunicavam com as bases, ou seja, não refluía. Saía, interrompia, não ia adiante e não voltava.³⁰

³⁰ Idem, *ibidem*.

Essa falta de comunicação gera uma descontinuidade, uma quebra, no processo de planejamento da instituição, porque não existe a integração dos Setores com seus departamentos e com a Reitoria. Este fato, somado à falta de recursos financeiros, cria um desinteresse sobre o assunto. Ou seja, se não há recursos ninguém planeja. Não se estabelecem prioridades. Como consequência, a maioria dos Setores não fazem um plano. Sobre isso o FARIA comenta:³¹

Os Setores não têm plano, com exceções, não têm sido capazes de fazer um plano. Por exemplo, o Setor de Tecnologia, na gestão passada e na atual, não apresentou plano. Teve o projeto Albatroz, que foi conduzido pelo Prof. Tozzi, fora disso não houve plano. Uma proposta para eleição de dirigentes, ainda que seja um indicativo importante, não é um plano. Assim, não sei aonde vai a Tecnologia, não sei qual é o seu propósito. Se não se faz um plano, não se tem um projeto, acaba sendo prejudicado na distribuição de recursos. Quando nós fazíamos a distribuição de recursos para os projetos especiais, o Setor não podia receber nada, porque o Diretor foi incapaz de articular um plano. E como precisávamos distribuir recurso, nós acabamos caindo no critério de rateio da manutenção. Ora, isso significa que nós não trabalhamos com a expansão, trabalhamos apenas com mais recursos dentro do mesmo critério, o que está errado. Mas foi a solução que nós encontramos. Eu estou usando esse exemplo, porque o Setor de Tecnologia é um Setor grande e importante. Alguns Setores fizeram plano, por exemplo, a Educação, na gestão da Prof^a. Acácia, fez plano; o Setor de Humanas fez algum plano; Agrárias não tem plano; Jurídicas não tem plano; Sociais Aplicadas apresentou um certo plano; a Tecnologia nunca fez plano; a Exatas apresentou um pálido plano, um agregado pedindo tudo, sem prioridades, o que cada departamento pedia foi somado e entregue; e o Setor de Ciências Biológicas apresentou um plano muito tímido, também com muita agregação, sem que houvesse uma integração.

Essa falta de articulação entre a Reitoria e os Setores já se fazia sentir nas gestões passadas, antes da gestão Faraco, onde não existiam programas ou projetos, as pessoas faziam as coisas cada um a seu modo. Isto fazia com que os Diretores achassem que poderiam colocar as questões de acordo com as suas necessidades e que elas seriam atendidas imediatamente. Então, “o melhor Diretor

³¹ Idem, *ibidem*.

era aquele com melhor capacidade de *Lobby*. A Reitoria era uma fila onde as pessoas iam para resolver esses problemas”.³²

Nesse contexto é importante citar a opinião de KUENZER³³, por toda a sua experiência administrativa e por ser Diretora de um Setor que exerce a prática do planejamento, sobre a gestão 94/98, as dificuldades encontradas para estabelecer a prática de planejamento e a resistência dos outros Diretores de Setor para com as ações da Administração superior:

Na gestão do Prof. Faria houve uma coisa muito interessante. Ele trouxe um professor para discutir com a gente planejamento estratégico. Dessa reunião de planejamento estratégico, de fato, o único Setor que fez e que cumpriu e que toma o planejamento estratégico, não como documento, mas como processo é o Setor de Educação. (...) O Setor de Educação faz o quê? Ele tem as metas da gestão. A cada ano a gestão setorial, com os departamentos, estabelece o plano de metas para o ano, distribuimos os recursos no setorial baseado no plano de metas, no final do ano nós avaliamos esse plano de metas e ele serve de base para o planejamento do ano seguinte. É um Setor que de fato planeja, mas deve ser dito que com muita encrenca, porque há uma resistência muito grande por parte dos departamentos, porque eles achavam que não adiantava fazer o plano porque não vinha nada de dinheiro, isso não é verdade. Agora todos verificaram que o que foi planejado, foi cumprido. Atualmente eles já não acham tão ruim esse esforço de planejamento. Então, desse ponto de vista o Prof. Faria tem razão. Eu acho que talvez a gente tenha pecado um pouco, do ponto de vista da administração superior, porque aquela prática que nós tínhamos de ir aos Setores discutir *in loco* os problemas, acabava dando uma visão melhor. A medida que você não faz esse trabalho, você vai gerindo apenas por formulários, que são codificados e que geram uma matriz, acaba-se tendo uma visão distorcida da universidade. A gente anda em um certo sentido mas não anda em outro. Se você for olhar nos outros Setores, nos departamentos, a cultura do planejamento não vingou. O planejamento é um discurso que está na administração superior, não está nos Setores e nem nos departamentos, a exceção do Setor de Educação.

Eu acho que há uma dificuldade dos Diretores em assumir essa relação com a Reitoria, que é ruim politicamente, mas, por outro lado, eu entendo que a administração superior ao fazer esse diagnóstico tem que construir essa relação. E ela só constrói essa relação se ela vai como eu ia. Se tivesse juntado o que a gente fazia com os procedimentos mais novos, talvez tivesse dado mais resultado. Tem que ir sistematicamente. Sentar no Conselho setorial e discutir, mostrar retorno. Se a administração não constrói isso, espontaneamente não vem. Eu acho que isso é uma questão complicada.

³² Idem, *ibidem*.

³³ KUENZER, Acácia Zeneida. *Entrevista*. Op. cit.

Mesmo com as dificuldades expostas anteriormente, com “o alto grau de descompromisso de uma parte importante da comunidade, o desleixo institucional e um baixo grau de vinculação com os compromissos da Universidade”, esta gestão realizou ações que devem ser ressaltadas pela sua relevância:³⁴

- incentivo a promoção da educação permanente, integradora, participativa e transformadora, orientada para a promoção do desenvolvimento dos servidores da instituição;
- promoveu o desaparecimento da concepção punitiva na avaliação de estágio probatório, substituindo-a pela valorização e capacitação profissional, o que proporcionou à equipe da PRHAE o Prêmio Nacional de Experiência Inovadora na Gestão Pública;
- desenvolveu uma nova proposta para o problema da alocação de vagas docentes, fugindo do critério histórico pelo qual a vaga retornava à origem, valorizando a decisão de distribuir as vagas através de critérios mais adequados;
- manteve aberto à comunidade os três restaurantes universitários, apesar do não repasse de recursos do Governo para a manutenção de políticas assistenciais ao estudante, quando outras IFES encerraram esta atividade;
- intensificou esforços para estabelecer o planejamento universitário como forma de orientar as ações da instituição;
- implantou o Sistema de Atividades Docentes, em 66 departamentos, o que constitui, no momento, o maior banco de dados sobre estas atividades;

³⁴ UFPR. Op. cit. 1997. p. 6-16.

- a execução do orçamento da instituição, que tem primado pela transparência e divulgação das alocações de recursos, amplamente conhecido pela comunidade;
- mesmo com as dificuldades, priorizou-se os investimentos na qualidade de ensino através da alocação de R\$ 980 mil em bolsas de monitoria, iniciação científica, trabalho, extensão e cultura;
- os recursos orçamentários da fonte de recursos próprios, foram da ordem de R\$ 63,7 milhões, incluindo R\$ 49 milhões do Hospital das Clínicas;
- a construção da subsede do Setor de Ciências da Saúde; do bloco de salas de aulas do Setor de Ciências Exatas e Tecnologia; do Biotério e o anexo das Ciências Biológicas; do anexo da Botânica; a sede própria da PRHAE; as obras do centro de Estações Experimentais, Barracão de Inservíveis e Marcenaria; anexo da Escola Técnica; os vestiários do CEED; a restauração das fachadas do Prédio Central; a reforma do Hospital Victor do Amaral e mais 62 reformas e obras que consumiram cerca de R\$ 13 milhões em investimentos com recursos próprios;
- a obtenção de consideráveis aquisições no campo da informática, dentre elas, a aquisição de micros, impressoras e kits multimídia e a conexão à Internet e o Serviço de Acesso Remoto;
- o encaminhamento de 26 processos de ajustes e reformas curriculares dos cursos de graduação;
- a reafirmação da política institucional de apoio às Licenciaturas, garantindo continuidade ao Projeto Licenciar, em substituição ao PROLICEN, abandonado pelo MEC, desenvolvendo 28 projetos nas áreas de ensino e

pesquisa, com o envolvimento de 100 bolsistas, alunos das licenciaturas, e mais de 50 professores;

Muitas outras realizações foram feitas por esta gestão³⁵. Isto só vem reafirmar a importância do planejamento institucional participativo na realização de um trabalho sério, na busca pela qualidade acadêmica, feito por uma equipe competente que sabe que quanto maior forem as preocupações com o planejamento, mais ações conseguir-se-á realizar.

4.4.3 Considerações sobre a Gestão 94/98

Uma das marcas desta gestão foi o conjunto de ações sobre planejamento, de modo a que esse fosse construído coletivamente, ou seja, com a participação de toda a comunidade, objetivando a melhoria da eficiência da administração e por melhores condições operacionais para as atividades acadêmicas, resultando em um plano coerente e com certas inovações que foram criticadas por alguns.

É importante nesse entendimento a explicação de FARIA (nov. / 1997) sobre a processo de planejamento trabalhado na sua gestão:

Nós planejamos, não para ter um plano, mas, para dar uma direção política e organizar o processo de decisão. Portanto, dar a esse processo uma racionalidade própria, facilmente identificável, é estabelecer a lógica política trabalhada, de maneira a que a própria comunidade sinta em qual direção se está indo. Sem um plano visível, discutido e trabalhado, isso não é possível. A comunidade fica sem saber o rumo tomado. Isso facilita o descompromisso do dirigente com o rumo definido, porque ele pode trocar de direção ao sabor da conveniência. Então, a universidade ficaria como se estivesse ao balanço do mar. Isso não é possível, ela tem que ter um rumo. Eu sempre cito a seguinte passagem do livro de Lewis Carroll, Alice no País das Maravilhas, para explicar essa colocação: *quando em um certo momento Alice tem várias alternativas e encontrando o coelho, pergunta-lhe: - coelho, ensina-me o caminho. O coelho indaga: - aonde você quer ir? Ela responde: - a qualquer lugar. O coelho então responde: - para quem quer ir a qualquer*

³⁵ Ver Relatório de gestão 1994/1997.

lugar, qualquer caminho serve. Então, se não se tem um rumo, uma direção, qualquer coisa que se fizer está bom. O planejamento cria uma racionalidade produtiva. É claro que para tomarmos a definição dos rumos políticos, dos programas, etc., por sermos uma instituição acadêmica e a ciência estar presente no nosso interior, faz parte do nosso sangue a natureza científica, de forma que nós precisamos de uma elaboração teórica. É muito difícil fazer avançar um programa sem uma teoria que o suporte, especialmente na academia. Pessoas que têm uma formação acadêmica acabam sempre procurando elaborações teóricas que justifiquem o programa. Este é o caráter científico que o planejamento pode ter. Isso não é comum em organizações que não produzem ciência. Aqui, onde se produz ciência, a cientificidade do planejamento é muito mais visível.

Todos esses fatores geram várias controvérsias que acabam, infelizmente, tomando uma conotação político-partidária, fazendo com que muitos não reconheçam o empenho feito pela Administração Superior para superar todas as dificuldades envolvidas na gestão de uma Instituição com características tão especiais.

A Universidade deve ser o verdadeiro espaço da construção do pensamento democrático. E é deste pensamento, advindo de pessoas, que se pressupõe ser de elevado nível cultural, que deve nascer o reconhecimento das ações desenvolvidas por qualquer grupo vinculado à instituição, seja ele da situação ou oposição. A oposição deve existir na construção de um trabalho de qualidade, pois é nas divergências de opinião e no reconhecimento pelo esforço coletivo que se constrói o ideal democrático.

O planejamento desenvolvido por esta gestão pode não ser ainda o modelo ideal de planejamento para a Instituição universitária, mas o esforço feito para se construir esse processo deve ser levado em consideração, pelos futuros Reitores, pelo seu método inovador e pela preocupação desta gestão em legar à Universidade um referencial teórico sobre as experiências desenvolvidas nesses quatro anos.

Com sua experiência de quase oito anos na administração universitária, FARIA (nov. / 1997) faz seu comentário final sobre todas as considerações acima expendidas:

O que eu muitas vezes lamento, é o fato de que a universidade talvez não esteja mais constituindo oposições competentes. Quando não se tem oposições competentes e organizadas, ativas, o processo de administração não consegue fazer o enfrentamento crítico da sua própria ação. Isto é ruim para o próprio processo. Eu prefiro sempre fazer o enfrentamento político, de modo a poder aperfeiçoar os mecanismos de gestão universitária, do que não fazer enfrentamentos e ter uma espécie de consenso. Eu estive aqui esses anos todos e não convivi com uma oposição aberta. Sem essa oposição, não se tem uma avaliação, não se consegue calibrar, exatamente, o alcance da política que se faz. Se ela de fato responde ou não às questões que estão postas. A oposição só chegou no último estágio, mas o fez de forma a que essa situação se tornou oposição; chegou para corrigir determinados detalhes de programas que já estavam no fim. Eu gostaria de ter tido uma oposição diferente, ao longo do processo de discussão, para que a instituição pudesse ganhar com o resultado dessa discussão. E que, democraticamente, os grupos perdedores respeitassem as decisões dos grupos que propuseram as ações. Tendo tido toda a chance de poder fazer a discussão e tendo perdido, que se respeitasse as decisões, como deve ser feito em uma sociedade democrática. Eu sinto que esses grupos de interesses, essas relações de poder, deveriam estar muito mais organizados em torno das questões essenciais, fundamentais. O problema que vejo, e as universidades brasileiras têm caminhado muito nessa linha, é que houve um conjunto de divisões internas no campo progressista. Hoje pode-se identificar três grupos dentro desse campo. E o enfrentamento entre esses grupos, acabou se desviando da construção de um novo projeto de universidade. Tomou o caminho das divergências que não constroem, pois acabam tendo uma parte cujo componente é de natureza pessoal, o que é danoso para o processo, e outra de natureza ideológica, não de uma ideologia que pudesse transigir ou discutir, mas que está amarrada a certos dogmas. Com isso, perde-se a capacidade de se trabalhar as reais divergências entre os grupos, alimentando-se as falsas divergências, que criam um ambiente que confere uma certa aparência de discussão saudável, mas que esconde a mesquinha e os interesses menores. As pessoas tornam-se inimigas pessoais, movidas por ódios, invejas e hipocrisias, e não adversárias políticas. Nesse contexto, as divergências passam a ser um processo da separação dos grupos e não da união das divergências para permitir o confronto das idéias. Do meu ponto de vista, esse é o problema que tem segurado o desenvolvimento das universidades, segurado um projeto de universidade mais consentâneo com o seu tempo.

A gestão do Reitor José Henrique de Faria, apesar das adversidades enfrentadas, buscou construir um planejamento democrático institucional que garantisse a melhoria da qualidade acadêmica, visando inserir a Universidade Federal do Paraná em um cenário de modernização, preparando-a para assumir qualquer situação futura imposta pelo Governo Federal.

É baseado nessa realidade que será analisado no próximo capítulo a autonomia proposta pelo governo, a importância do planejamento para a autonomia universitária, as suas possibilidades e os seus limites.

4.5 ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NAS GESTÕES 90/94 E 94/98

A gestão 90/94, assumiu uma Universidade aonde planejar não era uma prática integrada e sistematizada, considerando-se que a resolução de problemas estava concentrada em um órgão de poder que era a Reitoria. Além disto, a concepção arraigada na mentalidade das pessoas era a de que as questões deveriam ser atendidas à medida em que fossem surgindo, sem a preocupação de que, ao atender as partes não estaria resolvendo os problemas da Universidade como um todo, refletindo-se assim, uma forma funcionalista de entender o seu conjunto.

A gestão mencionada conseguiu, sem uma base anterior, construir um plano que pode ser considerado como um guia que a orientou, ainda que fosse um tanto formalista em relação às ações e às metas estabelecidas, feito por unidades (pré-reitorias), e unificado na construção de um plano global. Mesmo assim, representou um significativo avanço na história da UFPR.

É importante ressaltar a preocupação desta gestão, constante nos documentos analisados e colocada pelos entrevistados, para que esse plano fosse elaborado com a participação da comunidade, portanto, construído coletivamente. Observou-se, com essa preocupação que o quadro teórico que inspirou a concepção

do planejamento, é de cunho dialético e não funcionalista, onde o plano é o resultado da consciência coletiva.

Entretanto, nota-se, nesta gestão, um certo dualismo de concepções, expresso pelo pensamento dialético da Reitoria e por algumas práticas funcionalistas na elaboração do processo de planejamento, como por exemplo, a unificação de planos fragmentados em um plano global e perdendo, neste contexto específico, o seu caráter de totalidade.

Acredita-se que essa atitude funcionalista, herança de uma cultura enraizada no modo de conceber e funcionar as organizações, não se deu de forma consciente e sim, por reflexo da pouca experiência histórica da Universidade em relação ao processo de planejamento como tal e mais ainda como processo coletivo, mesmo assim, permitiu que houvesse um grande crescimento da instituição.

O processo de planejamento na gestão 90/94, caracterizou-se mais como um processo de aprendizagem para seus sucessores do que pelo desenvolvimento do processo de planejamento como um todo.

Por sua vez, a gestão 94/98 deu continuidade ao trabalho que vinha sendo desenvolvido pela gestão anterior, porém, com uma visão mais completa do planejamento, sendo este o eixo mestre utilizado para uma ação política mais concreta, abandonando-se a visão do planejamento fragmentado por unidades, para adotar a de um planejamento por programas, sendo estes determinantes das ações desenvolvidas, como resultado da prática da produção coletiva.

Essa visão de totalidade se fez clara, na entrevista realizada com Faria (1997), através de suas definições e pensamentos sobre a Universidade e o planejamento, resultantes de uma concepção dialética; tal pensamento inclui uma

visão de que a comunidade tem conhecimento de si própria, sendo capaz de expressar uma vontade política e coletiva, tomando a realidade tal qual ela é, para explicar o contexto global da Universidade, que é determinante de suas partes.

Percebe-se claramente a preocupação em inserir o planejamento em um contexto mais amplo, relacionado à questão da ampliação da participação da comunidade no processo decisório, o que por sua vez o caracteriza como um problema fundamentalmente político.

Faria, ao estabelecer a relação entre planejamento e decisão política, mesmo quando esta tem uma certa independência no que tange às atividades da administração superior, coloca o problema da representatividade desta e sua legitimidade, definindo assim, as possibilidades e os limites de um planejamento institucional verdadeiramente democrático.

Percebe-se uma atitude crítica, por parte desta Reitoria em relação ao ato de planejar, ao levar em consideração o rumo da liberdade do pensamento comunitário, sabendo que a ela cabe a responsabilidade de utilizar-se das oportunidades originais e dos aspectos imprevisíveis surgidos com a execução do próprio plano, sem pretender dar marcha ao processo, agindo de maneira impositiva.

Por fim, entende-se que o impulso inicial para inserir a Universidade em um contexto de modernização administrativa de maior racionalidade para o alcance de seus fins precípuos (ensino, pesquisa e extensão), foi dado na gestão 90/94, com a implantação de um planejamento institucional. Este processo foi desenvolvido com uma visão de totalidade e de decisão política mais abrangente e consciente na gestão 94/98.

É certo que a vontade política das duas gestões não está alienada do projeto da própria comunidade, uma vez que ambos os Reitores foram eleitos por voto da comunidade acadêmica, considerando-se a luta que se expressa pela manutenção e sobrevivência da instituição universitária frente ao contexto sócio-político e econômico do país.

Entretanto, mesmo com o esforço para desenvolver um processo de planejamento inovador, essas gestões depararam-se com problemas internos, de ordem político-social, que impediram que a prática do processo avançasse em um nível integrativo, ou seja, uma maior integração da Reitoria com a comunidade, de modo geral.

Apesar disto, os avanços alcançados com relação ao processo de planejamento, foram de fato significativos, e portanto afetaram qualitativamente a Universidade Federal do Paraná como instituição pública, ainda que estes avanços possam ter sofrido limitações tanto de ordem interna, mencionadas acima, como de ordem externa, devido ao contexto desfavorável e restritivo, imposto pelas políticas neoliberais do governo.

**AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E PLANEJAMENTO:
POSSIBILIDADES E LIMITES**

5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A luta mais difícil que as Universidades Federais vêm enfrentando nas últimas décadas é a da autonomia universitária. Esta, que já constava da Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República de 1911, e do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, permaneceu postergada até a década de 60, quando passou a fazer parte da legislação ordinária, Leis n.º 4024, de 20 de dezembro de 1961, e n.º 5540, de 28 de novembro de 1968, fazendo parte também de outros dispositivos complementares.¹

A partir de 1988, a autonomia universitária passou a ser matéria constitucional, que reconhece a sua existência e estabelece em seu artigo 207: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.²

Por ser muito vago, o artigo constitucional deixa margens a que o Governo Federal imponha uma proposta de autonomia contrária a da Universidade pública, gratuita e de qualidade, e para garantir a sua proposta vem atuando em várias frentes. Como exemplo pode-se citar: a LDB aprovada a partir do substitutivo do

¹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO / MEC. *Relatório Final da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia*. Portaria n.º 350 / MEC - Secretaria de Educação Superior. 08 de março de 1994.

² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: out. 1998. p. 117.

Senador Darcy Ribeiro para a; de Leis como a n.º 9131/95, que criou o exame final de cursos para os alunos da graduação; a n.º 9192/95, que regulamentou o processo de escolha dos dirigentes das universidades; as Propostas de Emendas Constitucionais (PEC), como é o caso da PEC 173, de Reforma Administrativa; da PEC 233, propondo o fim da autonomia enquanto preceito constitucional auto-aplicável; da PEC 370 que dá nova redação ao artigo 207 da Constituição Federal; sem esquecer os diversos decretos, portarias e instruções normativas que só contribuem para afastar cada vez mais, as universidades públicas do seu direito de ter uma autonomia universitária calcada em bases verdadeiramente democráticas.³

As definições de autonomia universitária contidas nas várias propostas do Governo, estão fundamentadas na “lógica de mercado, na qualidade e eficiência do Sistema, na avaliação quantitativa enquanto condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global ou Orçamento Global (com controle finalístico), reforçando a política de Centros de Excelência e do empresariamento do ensino superior. Em síntese, é a autonomia sob forma de orçamento global com controle finalístico através da avaliação quantitativa”.⁴

Com base nos vários atos governamentais, pode-se afirmar que a autonomia universitária, por sua dimensão e vinculação com a democracia, tornou-se um impedimento aos projetos políticos do Governo Federal e por isso, deve ser restringida.

³ ANDES / SN. *Proposta para a Universidade Brasileira*. Brasília: jul. 1996. p. 23.

⁴ Idem, *ibidem*.

É contra essa concepção do Governo que os meios universitários vêm lutando, podendo assim, construir uma autonomia que seja real e capaz de permitir às universidades, a realização dos seus fins e funções.

5.2 UNIVERSIDADE E AUTONOMIA

Observa-se através da história das universidades públicas, dois pontos fundamentais: o primeiro é a constatação de que a autonomia é uma condição de existência da universidade e o segundo é referente a sua condição de sempre estar relacionada às características políticas de cada época.

As imposições advindas de uma sociedade em transformação, em constante crise de valores, somadas às relações tão turbulentas, entre Universidade e Estado, fazem com que a questão da autonomia universitária seja de fundamental importância no atual contexto da política Nacional.

A autonomia é uma questão de base para as universidades, pois ela atinge a sua constituição, sua estrutura e o seu funcionamento. Segundo PAVIANI e POZENATO:⁵

A comunidade universitária tem autonomia quando pode determinar, sem a interferência de elementos externos, a organização e o funcionamento da própria universidade. Não se trata de discutir se a autonomia deve ser absoluta ou relativa. Não se trata de pôr a universidade à margem da legislação de ensino e da lei. A autonomia, antes de ser uma exigência formal, é uma condição necessária. Sem ela atrofiam-se as funções, perdem-se as motivações básicas que impulsionam o ensino e a pesquisa, desaparece a disponibilidade total da busca do saber e da verdade e sofrem desvios os fins do bem estar social, físico e espiritual do homem. Sem autonomia a instituição universitária está ferida em sua natureza, integridade e finalidade.

⁵ PAVIANI, Jayme; POZENATO, José Clemente. Op. cit. p. 55.

Para que isso possa ocorrer, a comunidade universitária, juntamente com instituições como a ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, a ANDES, Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, a FASUBRA, Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras, e a UNE, União Nacional dos Estudantes, vêm apresentando propostas para a construção de uma autonomia Universitária calcada em princípios verdadeiramente democráticos.⁶

Apesar do artigo da Constituição Federal estabelecer a existência de uma autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, a autonomia universitária é uma só e implica em direitos e deveres que devem estar fundamentados em um alto grau de responsabilidade por parte de todos os membros da comunidade acadêmica.⁷

Para FÁVERO (1977 : 12), a autonomia universitária deve ser exercida igualmente em todos os níveis, desde os professores até o Reitor, desde os departamentos até os Conselhos Superiores, sem ser exclusiva de ninguém. “Não deve se constituir um monopólio dos que estão na administração central. Cada instância deve gozar de autonomia relativa. A subordinação de cada uma à instância superior não a escraviza ao arbítrio dos dirigentes desta, mas a vincula a uma vontade comum, expressa numa política a que todos devem se referir, inclusive os que respondem pela administração central”.

A prática dessa responsabilidade deve ser uma prerrogativa de todos os membros da comunidade universitária. É partindo do consenso entre professores,

⁶ Apesar de conhecido o esforço dessas instituições na luta pela autonomia universitária, só serão apresentados neste capítulo as propostas da ANDIFES e da ANDES pela autonomia das universidades públicas.

⁷ Idem, ibidem. p. 56.

técnico-administrativos e estudantes que se achará soluções adequadas e eficazes para os problemas da universidade, construindo assim o verdadeiro espírito universitário.

Neste contexto, deve-se ter sempre a preocupação de resguardar a universidade, com seus fins e funções, dos males de uma sociedade que vem abdicando, cada vez mais, dos valores humanos, tão duramente conquistados no decorrer da sua história, em prol da produção econômica tão em voga nos dias atuais. Pois de nada adiantam os recursos financeiros se não existir a união entre aqueles que a integram e garantem, através da qualidade de seus trabalhos, a grandeza da instituição universitária.

PAVIANI e POZENATO (1979 : 59) completam o pensamento acima ao afirmarem:

A autonomia universitária significa o poder de definir as diretrizes filosóficas e políticas, de escolher o regime jurídico e administrativo, e de exercer as funções em benefício do homem concreto, que não existe senão na realidade concreta, que o condiciona. Mas, só na medida em que esta autonomia não for apenas da instituição, mas também das pessoas que são a razão de ser da instituição, a universidade poderá realizar sua missão.

A seguir será apresentado, em um breve relato, alguns pontos de destaque das propostas de autonomia da ANDIFES, da ANDES e das propostas do governo, para que no contexto dessas propostas, se possa entender a importância do planejamento para o futuro das universidades públicas.

5.3 A ANDIFES E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Esta Associação vinha lutando firmemente por uma proposta de autonomia universitária que venha a aprimorar a gestão das universidades públicas, que viabilize um projeto acadêmico de valor social, respeitando o caráter público e gratuito das IFES, que cumpra os preceitos constitucionais de educação para todos, de gestão democrática e de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Preserve o sistema federal de ensino superior, garanta o financiamento público à educação de qualidade e valorize os profissionais de educação.⁸

Em seus debates para a formulação de uma proposta de autonomia, a ANDIFES reafirma a vinculação entre autonomia e democracia, e a sua importância para todo o conjunto das universidades ao explicar:⁹

Não obstante a relevância da autonomia universitária para cada uma das IFES, considera-se fundamental a manutenção e o desenvolvimento do sistema federal de instituições de ensino superior como um todo, academicamente diversificado mas necessariamente solidário. Isto implica planejamento cooperativo, de médio e longo prazos, em que a qualificação de cada uma, em suas necessidades próprias, seja um fator de crescimento do conjunto.

Isto posto, o modelo de autonomia a ser definido é o da autonomia plena, que passa, necessariamente, pela garantia e definição clara das fontes e recursos de financiamento, em valores reais, com liberação regular, em condições de assegurar, por parte do Poder Público, a manutenção e a expansão do sistema federal de ensino superior. Passa, igualmente, pela definição de um estatuto jurídico, no âmbito do direito público, e pelas adequações normativas que viabilizem a melhor gestão administrativa e de pessoal, possibilitando mais eficiência e eficácia nas IFES.

⁸ ANDIFES. *Documento elaborado pela Comissão de Autonomia Universitária e LDB da ANDIFES, a partir do debate realizado pelo seu Conselho Pleno*. Canela (RS): 10 a 12 agosto 1995.

⁹ *Idem*, *ibidem*.

Em sua proposta de um anteprojeto para uma Lei orgânica para as universidades, consta no Capítulo III - Da Autonomia:¹⁰

Seção I - Da Autonomia Didático-científica

A autonomia didático-científica consiste na liberdade para estabelecer políticas e concepções pedagógicas em relação à produção, organização, sistematização e transmissão de conhecimentos.

Para garantir o exercício pleno da autonomia didático-científica é assegurada à universidade, sem prejuízo de outras que venham a ser estabelecidas, a liberdade de:

- criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, nos termos da que dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e demais legislação aplicável;
- fixar os currículos de seus cursos e programas, observadas as diretrizes da legislação pertinente;
- estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, de produção artística e cultural e de atividades de extensão;
- fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências de seu meio;
- fixar seus objetivos pedagógicos, científicos, tecnológicos, artísticos e culturais;
- estabelecer periodicamente o calendário acadêmico, observada duração mínima do período letivo determinadas pela Lei;
- conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos, e registrá-los;
- estabelecer normas e critérios para seleção, admissão e promoção de seus alunos, assim como para aceitação de transferências;
- promover a avaliação dos seus cursos e programas, com a efetiva participação de professores, alunos e demais profissionais de educação.

Seção II - Da Autonomia Administrativa

A autonomia administrativa consiste na capacidade de auto-organização, de produção de normas próprias, no que concerne à escolha de seus dirigentes e à administração de recursos humanos, materiais e patrimoniais.

Para garantir o exercício pleno de autonomia administrativa é assegurada à universidade, sem prejuízo de outras que venham a ser estabelecidas, a liberdade de:

- organizar-se internamente da forma mais conveniente e compatível com sua peculiaridade, estabelecendo suas instâncias decisórias, (.....);
- estabelecer a política geral de administração da instituição;
- elaborar e reformar seus estatutos e regimentos;
- escolher seus dirigentes;
- estabelecer seu quadro de pessoal e administrá-lo nos limites de sua capacidade orçamentária;
- organizar a distribuição das atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- autorizar o afastamento de seu pessoal para qualificação e atualização e para participação em atividades científicas, artísticas, culturais e de representação;
- admitir, promover e demitir pessoal;
- estabelecer planos de carreira e de remuneração de seu quadro de pessoal;
- firmar contratos, acordos e convênios;
- estabelecer regulamento próprio para contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações;
- estabelecer normas e exercer o poder disciplinar relativamente a seu quadro de pessoal e ao corpo discente.

¹⁰ ANDIFES. *Lei Orgânica das Universidades. Proposta de um anteprojeto de lei*. Brasília: 1996.

Seção III - Da Autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial

A autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste na capacidade de gerir recursos financeiros e materiais, postos à sua disposição pelo mantenedor, bem como os gerados pela própria universidade.

Para garantir o exercício pleno da autonomia de gestão financeira e patrimonial é assegurada à universidade, sem prejuízo de outras ações que venham a ser estabelecidas, a liberdade de:

- propor e executar seu orçamento em conformidade com os limites estabelecidos pelo mantenedor;
- remanejar os recursos oriundos do mantenedor e as receitas próprias, inclusive rendimentos de capital, entre rubricas, programas ou categorias de despesa;
- gerir seu patrimônio;
- receber subvenções, doações, heranças e legados, bem como cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas;
- administrar seu quadro de pessoal por meio de sistema próprio;
- realizar operações de crédito e prestar garantias, dentro das normas estabelecidas.

A universidade deverá fazer publicar anualmente o balanço das receitas auferidas e das despesas efetuadas, para conhecimento da sociedade, independentemente das obrigações legais pertinentes.

5.4 A ANDES E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Ao tempo em que luta contra as imposições do Governo, a ANDES vem elaborando uma proposta de autonomia universitária que engloba, não só a estruturação da proposta, mas também o dia-a-dia da prática acadêmica.

A desobrigação orçamentária, a omissão do Estado e a eminente tendência de privatização do ensino superior no Brasil, têm sido apresentados de forma a acentuar o caráter elitista e excludente do atual sistema. Isto cria uma incondicional necessidade de redefinição do projeto de política educacional de nível superior.

Através de um Padrão Único de Qualidade para as universidades, pode-se eliminar as distorções e o autoritarismo, bem como assegurar de forma real, a produção científica e cultural, conforme os desejos da sociedade brasileira.

A ANDES, com sua proposta de padrão unitário, tem intenção de elevar o ensino superior no país, contudo, não visa eliminar as diferenças naturais e positivas

entre as diversas universidades. A intenção é de corrigir uma situação de proliferação do ensino de má qualidade em instituições que não oferecem infraestrutura e condições mínimas para um elevado trabalho acadêmico.

Em relação à autonomia universitária a ANDES tinha o entendimento, o mesmo que outras instituições vinculadas ao ensino superior, de que o artigo constitucional era auto-aplicável. No entanto, graças a interpretações jurídicas em contrário, levaram a ANDES a elaborar a sua proposta de regulamentação da autonomia universitária, como segue:¹¹

As universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior públicos terão autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial com relação ao poder público, ressalvados os dispositivos constitucionais e as prescrições da presente Lei.

A autonomia didático-científica consiste em:

- fixar as diretrizes e os meios para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, respeitadas as diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Educação;
- criar, organizar, modificar e extinguir cursos de graduação, pós-graduação e outros a serem realizados sob sua responsabilidade;
- definir os currículos de seus cursos;
- estabelecer o calendário escolar e o regime de trabalho didático de seus diferentes cursos;
- estabelecer critérios e normas de seleção, admissão, promoção e transferência de seus alunos;
- conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos.

A autonomia administrativa consiste em:

- elaborar seus estatutos e regimentos;
- escolher seus dirigentes;
- dimensionar seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, de acordo com seu planejamento didático-científico;
- estabelecer a lotação global de seu pessoal docente e técnico-administrativo;
- autorizar os docentes e pessoal técnico-administrativo a participar de atividades científicas e culturais no exterior, nos termos de seu regimento.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste em:

- administrar privativamente os recursos de dotações orçamentárias globais regulares assegurados pelo poder público, preservada a isonomia de salários;
- administrar privativamente os rendimentos próprios e o seu patrimônio e dele dispor, na forma de seu estatuto;
- receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas;
- celebrar contratos referentes a obras, compras, alienação, locação ou concessão, obedecendo ao procedimento administrativo de licitação, cabendo aos conselhos

¹¹ ANDES/SN. Op. cit. p. 24-26.

superiores definir, em regulamento próprio, as modalidades, os atos integrantes do procedimento e os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação;

- elaborar o orçamento total de sua receita e despesa a partir de suas unidades básicas e submetê-lo à aprovação dos colegiados superiores competentes, de modo a contemplar plenamente as necessidades definidas nos seus planos globais;
- definir, em regulamento próprio, aprovados nos conselhos superiores, normas e procedimentos de elaboração, execução e controle do orçamento, realizando anualmente a prestação pública de contas da dotação e da aplicação de todos os seus recursos.

As universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior públicos poderão, no exercício de sua autonomia, tomar outras providências e decisões necessárias ao bom desempenho de suas tarefas de ensino, pesquisa e extensão.

5.5 O GOVERNO FEDERAL E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Como foi visto no decorrer deste trabalho, a universidade pública vem passando por várias crises através de sua história. Se no passado lutava-se pela necessidade de construção da universidade pública, atualmente, no quadro de crise que a universidade vive, a luta é por sua sobrevivência, manutenção e redefinição dos seus objetivos, rumos e meios.

As várias investidas do governo na educação (a aprovação da nova LDB, as PEC, as diversas medidas provisórias, etc.), principalmente no que concerne ao ensino superior, demonstram as políticas neoliberais que vêm se desenvolvendo mais claramente no decorrer da última década, baseadas nas diretrizes do Banco Mundial para os países da América Latina, dentre eles o Brasil, com o intuito de privatizar o ensino em todos os níveis.

Contrariando a Constituição de 1988, de caráter democrático, em vários pontos¹², o governo federal, através do Planejamento Político Estratégico para a educação e posteriormente com a aprovação da Lei n.º 9394/96, com uma proposta contrária a de democratização, vem promovendo o desmonte do ensino e da universidade pública, tentando impor à esta uma autonomia universitária autoritária que contradiz os preceitos constitucionais e traduz o descomprometimento do Estado para com as Instituições Federais de Ensino Superior, visto que não é intenção do governo manter qualquer vinculação dos recursos do MEC, para com as universidades públicas.

Não se pode falar em autonomia universitária sem situar questões como: as propostas do Banco Mundial para a educação Superior, a Reforma do Estado e sua repercussão nas universidades públicas. Sem estes pontos não se poderá ter uma ampla visão da proposta do governo Fernando Henrique para a autonomia universitária.

¹² Leia-se, *Constituição Federal da República*. Brasília: 1988. p. 116-117.

Artigo 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI - gestão democrática do ensino público na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

Artigo 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

5.5.1 As propostas do Banco Mundial para a Universidade Pública Brasileira

A cooperação técnica e financeira do Banco Mundial na educação brasileira não é nova, data do início da década de 70. O que se encontra de novo são a “natureza e a dimensão da sua influência, tanto pelo volume de recursos aplicados, quanto, e principalmente, pelo impacto das suas orientações nas reformas educacionais”.¹³

Apesar de não ser recente, a presença do Banco nos rumos do desenvolvimento nacional vem se avultando no decorrer dos anos, pela abrangência de suas áreas de atuação, do volume de empréstimos e pelo caráter estratégico que desempenha no processo de reestruturação dos países em desenvolvimento.¹⁴

TOMMASI¹⁵, ao confirmar o papel estratégico do Banco Mundial na política educacional do Estado, ressalta os resultados negativos dessa presença, destacando: o prevalecimento da lógica financeira sobre a lógica educacional e social; e o logro dos políticos ao declararem a melhoria da qualidade do ensino, enquanto implementam a redução dos gastos públicos para a educação, mantendo-se indiferentes à carreira e ao salário do magistério.

Segundo WARDE e HADDAD (1996 : 10), não há como minimizar os “perversos” efeitos sociais provocados pelas reformas impostas pelos agentes financeiros internacionais, destacando-se:

¹³ WARDE, Míriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 9.

¹⁴ Idem, *ibidem*. p. 10.

¹⁵ TOMMASI, Livia De. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: WARDE, Míriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *Op. cit.* p. 220-222.

Enormes contingentes populacionais estão sendo excluídos do mercado como produtores e consumidores, ao mesmo tempo que perdem o direito a benefícios sociais essenciais como saúde, alimentação e moradia. Ainda que centrais, esses efeitos não podem obscurecer a outra face dos ajustes e desregulamentações que têm sido impostos às economias de Terceiro Mundo: sofremos, hoje, um assalto às consciências. A nova ordem desejada pelo capital, a construção de uma nova hegemonia, a produção dos consensos em torno das reformas em curso só podem ser feitas à custa de um violento processo de amoldamento subjetivo: estamos perdendo os nossos direitos sociais à cidadania, mas temos que nos convencer de que, no horizonte, nos aguarda um mundo tecnologicamente mais desenvolvido.

O domínio do pensamento econômico exclui o campo das políticas sociais dos roteiros de desenvolvimento. Trata-se da redução da lógica dos direitos sociais em prol da racionalidade e da cultura econômica, conforme expõe CORAGGIO¹⁶. Neste sentido, os “direitos universais de cidadania são questionados e reduzidos aos direitos possíveis em uma sociedade marcada pelo ajuste fiscal e por sua lógica de alinhamento econômico”. Nesta linha, as orientações dos organismos financeiros internacionais são:¹⁷

- em primeiro lugar, deve vir o ajuste para que os países se preparem para a integração econômica;
- em segundo lugar, as reformas de estado para que a integração seja de longo prazo;
- ao término do processo, os direitos sociais (“se ainda houver a quem destiná-los”).

No contexto dessas orientações estão inseridas as reformas educacionais. De acordo com as diretrizes do Banco Mundial para a educação, deve-se estabelecer a seguinte ordem:¹⁸

¹⁶ CORAGGIO, José Luiz. *Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?* In: WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). Op. cit. p. 87-88.

¹⁷ Idem, ibidem.

¹⁸ Idem, ibidem.

- adequar as políticas educacionais ao movimento de “esvaziamento” das políticas sociais;
- estabelecer prioridades, cortar custos, racionalizar o sistema, ou seja, trazer a lógica econômica para o campo educacional;
- subjugar os estudos, pesquisas, diagnósticos e projetos educacionais à essa mesma lógica.

Esse panorama está sendo apresentado de modo unificado para todos os países do Terceiro Mundo, sem levar-se em consideração as variáveis envolvidas, que divergem, de acordo com as características próprias desses países - história, cultura, a infra-estrutura, dentre outros. Isto é resultado de uma política mundial, aonde os economistas resolvem e decidem o destino da política educacional, seguindo uma linha de privatização do ensino em todos os níveis.

Quanto às diretrizes do Banco Mundial, específicas para o ensino superior, que é o objeto de estudo deste trabalho, e que estão definidas no documento “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”¹⁹, destacam-se pontos fundamentais como a visão economicista da pesquisa; a contraposição do ensino superior à outros níveis de ensino; aumentar a eficiência, qualidade e equidade sem aumentar os gastos públicos; dar maior diferenciação entre as várias instituições de ensino; a cobrança de mensalidades nas instituições públicas; a aplicação de recursos públicos nas instituições privadas; as reformas no financiamento; a moradia e a alimentação estudantil, a autonomia universitária e a

¹⁹ BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D. C. Primera edición en español, jun. 1995.

organização de um sistema nacional de pesquisa. Sobre estes pontos, o Banco se pronuncia da seguinte maneira:²⁰

- a visão economicista da pesquisa

Em muitos países latino-americanos, entre eles Argentina Brasil e México, onde a maior parte da atividade de pesquisa ocorre nas instituições científicas estatais, a investigação nas universidades têm tido muito poucas repercussões na economia. (p. 24)

Com esta posição, pode-se perceber que não há interesse, por parte do Banco, em pesquisas de cunho social, pois a maioria delas são realizadas a longo prazo e não dão retorno financeiro para o Estado.

- contraposição do ensino superior à outros níveis de ensino

Na realidade, se pode deduzir que o ensino superior não deve ter a preferência em utilizar os recursos fiscais adicionais disponíveis para o setor educacional em muitos países em desenvolvimento. Este princípio se aplica em particular aos países que não conseguiram acesso, equidade e qualidade adequados nos níveis primário e secundário. Além disso, a realidade fiscal na maioria dos países em desenvolvimento indica que os melhoramentos na qualidade e o aumento das matrículas no ensino superior deve dar-se com pouco ou nenhum aumento do gasto público. (p. 28)

Percebe-se, através desta colocação, uma política punitiva para com o ensino superior, como se ele fosse o culpado do país não conseguir manter uma política educacional que garantisse o “acesso, equidade²¹, e qualidade adequados” a nível de primeiro e segundo graus. A preocupação em priorizar o ensino de 1º e 2º graus, se deve à política neoliberal de desenvolvimento da educação para o trabalho, aonde

²⁰ As citações do documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, foram traduzidas por Nelson Cardoso Amaral, vice-reitor da Universidade Federal de Goiás.

²¹ Utilizar-se-á, para entendimento do termo *equidade*, a definição encontrada no Planejamento Político-Estratégico, do governo Fernando Henrique Cardoso, para a educação: “política redistributiva para corrigir desigualdades regionais e sociais” (p. 6).

esta deve estar nivelada à política econômica, vinculada à demanda, por parte dos empresários industrial, de capital humano, indispensável ao aumento da competitividade e produtividade da economia do país. A idéia de priorizar esses dois níveis educacionais, se apresenta como uma desculpa para garantir ao Estado a isenção de qualquer responsabilidade para com o ensino superior.

- aumentar a eficiência, qualidade e equidade sem aumentar os gastos públicos
 - fomentar uma maior diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas;
 - proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
 - redefinir a função do governo em relação ao ensino superior; adotar políticas que estejam destinadas, concretamente, a priorizar os objetivos de qualidade e equidade. (p. 29)

Ao estabelecer uma maior diferenciação das instituições de ensino, comprova-se a formulação de uma política diversificada de atendimento das peculiaridades entre ensino público e privado, ressaltando as diferenças entre as várias instituições, rompendo com o princípio constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ao criar modelos “opcionais” de instituições de ensino superior.²² Incentiva à privatização das mesmas, obrigando-as a estabelecer parcerias com empresas, ao mesmo tempo que se desobriga das responsabilidades sobre elas.

- cobrança de mensalidades nas instituições públicas

Entretanto, a expansão do ensino superior privado sem recuperação dos custos do setor público e sem programas de empréstimos e subsídios para os pobres, pode produzir uma dupla falta de equidade. Os estudantes mais privilegiados passam das melhores escolas

²² Idéia que se expressa claramente no Plano Nacional de Educação, estabelecido pelo MEC.

secundárias (em geral privadas) a universidades estatais gratuitas, enquanto os estudantes mais pobres terminam pagando por uma educação de qualidade inferior oferecida em instituições privadas de ensino superior. (p. 39)

Nas universidades federais do Brasil, que não cobram taxas, 44% dos estudantes são provenientes de famílias situadas no 10% superior da escala social, enquanto que só 18% são provenientes de famílias na metade inferior da escala. A menos que se adote também a participação dos estudantes nos gastos, nas universidades estatais, será impossível satisfazer ao mesmo tempo objetivos de diversidade e equidade mediante a expansão do ensino superior privado. (p. 40)

Não se pode aceitar a transformação das universidades públicas em instituições privadas, que cobram dos alunos cifras astronômicas para os cursos de graduação e pós-graduação (salvo algumas exceções), não realizam pesquisas (a não ser aquelas “encomendadas” pelas empresas privadas) e pouco investem na qualificação do corpo docente e dos técnico-administrativos. Neste contexto, como o Banco Mundial pretende obter equidade social em um país com instituições de ensino privadas, se mesmo com o ensino público e gratuito, como é o atual modelo brasileiro, grande parte da população não consegue estudar ou dar continuidade aos estudos?

- aplicação de recursos públicos nas instituições privadas

Os incentivos financeiros para estimular o desenvolvimento das instituições privadas, só se justificam em razão do que eles constituem uma forma de aumentar a matrícula a um custo menor para o governo que o de ampliar as instituições públicas. (p. 41)

No Brasil, a maioria das instituições de ensino privadas se tornam mais baratas pois, a única coisa que elas cobram é o ensino, uma vez que não realizam pesquisa e muito menos atividades de extensão, salvo honrosas exceções. A procura por essas instituições, como alternativa da dificuldade de ingresso em uma

instituição pública, graças ao reduzido número de vagas oferecidas, praticamente dobrou nas duas últimas décadas. Não se pode permitir que instituições que oferecem um ensino de baixa qualidade ameacem o ensino de qualidade desenvolvido nas instituições federais e em algumas privadas. As vagas nas universidades públicas é que deveriam aumentar.

- as reformas no financiamento

A experiência demonstra que se quer que as instituições estatais melhorem sua qualidade e eficiência, os governos deverão efetuar reformas importantes no financiamento a fim de:

- mobilizar mais recursos privados para o ensino superior em instituições estatais;
- proporcionar apoio aos estudantes qualificados que não podem prosseguir seus estudos superiores por insuficiência de recursos familiares;
- fomentar a eficiência na distribuição e na utilização dos recursos oriundos dos impostos, entre e dentro das instituições estatais;
- os governos podem mobilizar um maior volume de recursos privados de várias maneiras:
 - mediante a participação dos estudantes nos gastos;
 - a arrecadação de recursos dos ex-alunos;
 - a utilização de fontes externas;
 - realização de outras atividades que gerem receitas. (p. 44)

AMARAL²³, afirma que “a realização de atividades que gerem receitas deve ser incrementada nas instituições, mas com muitas precauções. Deve-se examinar, cuidadosamente, os objetivos e a clientela de cada uma das atividades para se decidir sobre a cobrança, ou não, de taxas especiais”.

- a moradia e a alimentação estudantil

Os governos podem permitir que as instituições públicas fixem suas mensalidades e outros encargos sem nenhuma interferência e centrar-se em proporcionar aos possíveis estudantes informações objetivas sobre a qualidade das instituições. Os países podem também eliminar todos os subsídios para gastos distintos da instrução: moradia e alimentação. (p. 45)

²³ AMARAL, Nelson Cardoso. *Autonomia: um desafio para as IFES*. Goiânia: UFG, 1996. p. 5.

A situação que o país atravessa hoje é caótica. O poder aquisitivo da maior parte da população caiu vertiginosamente, aumentando o desnível econômico entre as classes privilegiadas (os grandes empresários) e a classe trabalhadora (os assalariados). A grande maioria dos alunos que freqüentam universidades públicas, vêm de famílias da classe trabalhadora, que mal conseguem sobreviver com os salários aviltantes que se encontram no atual mercado. Garantir condições mínimas, moradia e alimentação, para que esses estudantes consigam terminar seus estudos de forma digna, contribuindo para construção de um país melhor, é, antes de tudo, um dever do Estado.

- a autonomia universitária

Uma maior autonomia institucional é a chave para o êxito da reforma do ensino público superior, especialmente a fim de diversificar e utilizar os recursos mais eficientemente. A experiência recente indica que as instituições autônomas respondem melhor aos incentivos para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência. (p. 69.)

Cada instituição deveria poder: (p. 71)

- estabelecer os requisitos para a admissão;
- determinar as mensalidades e outros encargos;
- determinar os critérios que devem ser obedecidos para proporcionar assistência financeira a estudantes necessitados;
- contratar e despedir pessoal docente e técnico-administrativo.

Os salários deveriam ser fixados de maneira independente nas diversas instituições, de modo a permitir-se a absorção de professores de boa qualidade. (p. 72)

A fim de estimular o planejamento institucional, os recursos deveriam ser especificados em somas globais ou estarem sujeitos a poucas restrições com relação à transferência de recursos de um tipo de gasto para outro. (p. 72)

Mais uma vez percebe-se uma política que destaca as diferenças básicas entre as várias instituições, do tipo “que sobreviva a melhor”, fazendo da educação superior um campo de batalha onde o prêmio máximo é a sobrevivência da instituição. É preciso ter muito cuidado com este tipo de situação, pois, no futuro, em vez de ter instituições preocupadas em se dedicar a produção, organização,

sistematização e transmissão do saber, ter-se-á instituições preocupadas em se degladiar pela manutenção do seu *status quo*, sem liberdade de pesquisa e subordinadas às demandas empresariais.

Torna-se evidente, que essas diretrizes para o ensino superior estão inseridas nas propostas apresentadas pelo MEC. Para que estas propostas se concretizem é necessário que se defina a reforma do Estado. Dentre as várias reformas do Governo FHC, não se pode deixar de destacar a Administrativa, estabelecida pela PEC 173/95, que afetará diretamente as universidades públicas.

Sobre esta reforma, AMARAL (1996 : 8) expõe:

A reforma administrativa constante da PEC 173-A/95 estabelece as bases para que o acesso a determinados cargos e empregos se faça sem concurso público; disciplina a existência de diversos regimes jurídicos que se responsabilizam pela normatização da vida do trabalhador público; introduz a possibilidade do contrato de gestão e cria as organizações sociais. A PEC 175-A/95 acaba ainda com a estabilidade e estabelece um **Conselho de Política de Administração e Remuneração** que será integrado por servidores de carreira, designados pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Esse Conselho recomendaria a cada um dos Poderes, planos de carreira obedecendo ao princípio do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos.

O autor continua explicando que esse Conselho definirá a política de remuneração do serviço público, sendo proibidas as gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens, exceto:

- adicional por tempo de serviço, sendo que o valor pago não será superior a um por cento por ano de efetivo exercício;
- adicional de produtividade em percentual não superior a 30% do vencimento;
- adicional por atividades insalubres, penosas ou perigosas;
- gratificação pelo exercício de cargo em comissão.

Quanto às Organizações Sociais serão constituídas pelo Congresso Nacional, por proposição do Poder executivo, tendo como órgãos de deliberação superior o Conselho de Curadores e a Diretoria. Quanto à composição e atribuição destes, se estabelece:²⁴

- composição do Conselho curador
 - 30% de representantes do Poder Público;
 - 20% de personalidades públicas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, indicados pelo Poder Público;
 - 30% de personalidades de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, eleitos por seus pares;
 - 20% pessoas diversas, conforme o estatuto da Organização Social.
- as atribuições do Conselho Curador
 - definir os objetivos de atuação da Organização Social;
 - aprovar o orçamento de investimentos;
 - designar e dispensar seus dirigentes;
 - aprovar o regimento interno, que disporá sobre a estrutura, cargos e competências da entidade;
 - fiscalizar, com o auxílio de auditoria externa, o cumprimento de suas orientações e metas.
- a Diretoria da Organização Social terá os membros eleitos pelo Conselho Curador e as suas atribuições e composição definidas por estatuto.

²⁴ Idem, Ibidem. p. 8-9.

- as obrigações da Organização e do Poder Público serão determinadas por um Contrato de Gestão, assinado e renovado periodicamente, e a contratação de pessoal será feita através de legislação trabalhista.

Nessa perspectiva, a situação futura das universidades, ao se estabelecer a autonomia, será de total complexidade, visto que terá de se submeter às normas determinadas pelo Banco Mundial, tendo como fim único, a utilização e a diversificação de recursos de modo mais eficiente; a constantes batalhas com outras instituições de ensino, graças a uma política de divergências, estabelecida pelo próprio governo, do tipo *que sobreviva a melhor*, e, além de tudo isso, acabará tendo de assinar Contratos de Gestão que ferem as características de instituição pública, tendo suas metas e objetivos definidos externamente.

5.5.2 A Autonomia Proposta e os Desafios que se Apresentam às Universidades Públicas frente às Reformas do Estado.

Para dar consecução ao seu projeto de educação neoliberal, o governo federal teve de fazer uma alteração no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, alterando a natureza jurídica das Universidades Federais, como instituição de direito público, transformando-as em entes de natureza privada. Em sua Proposta de Emenda Constitucional, PEC 370, se estabelece:²⁵

Art. 207.....
 § 1º. As universidades públicas federais são entidades administrativas autônomas, de regime especial, sendo-lhes assegurado:
 I. autonomia na contratação e dispensa de pessoal e no estabelecimento de níveis

²⁵ Proposta de Emenda Constitucional n.º 370, que estabelece a alteração do artigo 207 da Constituição Federal. Brasília, 1996.

- de remuneração dos seus servidores;
 - II. orçamento definido de forma global, com desembolsos mensais, sem quaisquer rubricas limitadoras e do qual estarão excluídas as receitas próprias;
 - III. regime jurídico especial para os servidores ativos e inativos, de responsabilidade da própria universidade.
- § 2º. As transferências dos recursos orçamentários da União destinados às instituições federais de ensino superior, far-se-ão através do Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, a ser criado por lei de iniciativa do Poder Executivo e constituído exclusivamente por parcela dos recursos vinculados ao ensino arrecadados na forma do art.212.

O MEC, baseando-se na Proposta acima, apresentou ao Congresso Nacional um Anteprojeto de Lei que define a autonomia das universidades públicas, estabelecendo no Título III:²⁶

Dos atributos da autonomia

Art. 9º. No exercício da autonomia didático-científica, observada a legislação de diretrizes e bases da educação e outras normas gerais do ensino, estabelecidas em decorrência dessa legislação, são asseguradas às universidades federais, sem prejuízo de outras, as seguintes competências:

- I. fixar seus objetivos institucionais, pedagógicos, científicos, tecnológicos, artísticos e culturais;
- II. criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, estabelecendo seus currículos e conteúdos programáticos;
- III. estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e cultural e de atividades de extensão;
- IV. fixar o número de vagas a serem oferecidas em seus cursos e programas, de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
- V. estabelecer o calendário escolar;
- VI. conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos e registrá-los;
- VII. estabelecer normas e critérios para seleção, admissão e promoção de seus alunos, assim como de aceitação de transferências de alunos de outras instituições de ensino superior;
- VIII. zelar pela observância dos princípios éticos próprios das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão.

Parágrafo único. Para os fins de criação de cursos, as universidades federais não estão sujeitas ao disposto nos artigos 7º e 8º do Decreto n.º 1303, de 08 de novembro de 1994 e no inciso XV do artigo 54 da Lei n.º 8906, de 04 de julho de 1994.

Art. 10. No exercício da autonomia administrativa, são asseguradas às universidades federais, sem prejuízo de outras, as seguintes competências:

- I. organizar-se internamente, da forma mais conveniente a suas peculiaridades, estabelecendo suas instâncias decisórias;
- II. estabelecer a política geral de administração da instituição;
- III. elaborar e reformar seu estatuto, a ser aprovado pelo órgão competente do sistema federal de ensino, assim como seus regimento;

²⁶ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. *Anteprojeto de Lei que define a autonomia das universidades públicas e demais instituições federais de ensino superior*. Brasília: agosto / 96.

- IV. definir a forma e os mecanismos de participação da comunidade acadêmica nos processos de escolha de seus dirigentes, respeitadas as disposições legais pertinentes;
 - V. estabelecer seus quadros de pessoal e administrá-los;
 - VI. organizar a distribuição das atividades de ensino, pesquisa e extensão entre os órgãos da sua estrutura e os membros da comunidade acadêmica;
 - VII. autorizar o afastamento de seu pessoal docente e técnico-administrativo para aperfeiçoamento profissional e para participar de atividades científicas e culturais;
 - VIII. admitir, promover e demitir docentes e pessoal técnico-administrativo, na forma prevista em seus estatuto e regimentos;
 - IX. estabelecer planos de carreira e de remuneração de seu pessoal docente e não docente;
 - X. firmar contratos, acordos e convênios;
 - XI. definir regulamento próprio para compras, contratação de obras e locações de serviços;
 - XII. estabelecer regime disciplinar para seu pessoal docente e não docente, assim como para o corpo discente.
- Art. 11. No exercício da autonomia de gestão financeira e patrimonial são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes competências:
- I. executar seu orçamento, constituído dos recursos providos pelo Governo federal e dos recursos diretamente arrecadados, sem quaisquer restrições quanto ao remanejamento entre programas, rubricas e categorias de despesas, sem prejuízo da fiscalização dos órgãos externos competentes;
 - II. gerir livremente seu patrimônio, dentro das normas administrativas estabelecidas, zelando pela preservação dos bens de alto valor histórico, artístico ou cultural;
 - III. administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição e respectivo estatuto;
 - IV. receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação econômica-financeira, resultante de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas e privadas;
 - V. remunerar o pessoal docente e não docente;
 - VI. alienar seu patrimônio e realizar operações de crédito e financiamento, após aprovação dos órgãos internos e externos competentes;
- Parágrafo único. A universidade tornará público, anualmente, o balanço das receitas auferidas e das despesas realizadas, devidamente auditado por entidade externa à universidade.

Evidencia-se, através do panorama exposto, que a autonomia proposta, somada ao que se determina para a reforma administrativa, tomam a direção dos rumos apontados pelo Banco Mundial, como já aconteceu em outros países da América Latina, apresentando-se como um desafio a ser enfrentado pelas universidades federais, ou seja, como uma carga extremamente pesada pela conquista de sua autonomia.

Segundo AMARAL (1996 : 10), três itens são considerados como polêmicos e apresentam-se como grande desafio a ser enfrentado pelas universidades:

- Regime jurídico próprio para os servidores docentes e técnico-administrativos
- As regras para o financiamento
- Existência de um Sistema Federal de Ensino Superior organizado

A esses desafios destacados por Amaral, pode acrescentar-se outros, que acredita-se serem relevantes para a análise das possibilidades e dos limites do planejamento frente ao cenário futuro que se impõe para as instituições universitárias. Para tanto citam-se alguns artigos do documento do MEC:²⁷

Art. 12. A criação de universidades federais será autorizada mediante Lei específica, mas seu credenciamento e credenciamento periódico dependerá da observância do disposto nesta Lei.

Parágrafo único. As Instituições Federais de Ensino Superior que detenham autorização legislativa para ascenderem à condição de universidade, enquanto não obtiverem o credenciamento, serão denominadas Centros Universitários e gozarão de autonomia limitada, definida no ato de criação e redefinida no ato do credenciamento.

Art. 13. Para serem credenciadas ou credenciadas como universidades, as instituições federais de ensino superior comprovarão a observância dos seguintes requisitos:

I. Plano de desenvolvimento institucional que estabeleça seus objetivos e prioridades em relação ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e das atividades de extensão, da qualificação do corpo docente e técnico-administrativo, e ao atendimento das demandas e necessidades da sociedade na qual está inserida;(....)

Art. 14. O credenciamento e o credenciamento de universidades federais dependerá do parecer da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação, devidamente homologado pelo Ministério da Educação e do Desporto.

§ 1º. O parecer da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação tomará como base os resultados de processos de auto avaliação e de avaliação externa, esta de responsabilidade do Ministério da Educação e do Desporto e realizada por especialistas externos à instituição avaliada.(....)

Art. 33. As instituições federais atualmente credenciadas como universidades deverão atingir as condições previstas nesta Lei, observados os seguintes prazos:

- I. No 1º ano de vigência da lei, as universidades adaptarão seus estatutos e seu regime de trabalho de forma a cumprir com as condições estipuladas nesta Lei;
- II. No 2º ano de vigência da lei, as atuais universidades deverão comprovar que:
 - a) 20% do corpo docente está contratado em regime de 40 horas;
 - b) 20% do corpo docente possui formação em nível de pós-graduação, sendo, pelo menos, 4% com doutorado e 7% com mestrado.
- III. No final do 4º ano de vigência da lei, as universidades deverão comprovar que:
 - a) 30% do corpo docente está contratado em regime de 40 horas;
 - b) 30% do corpo docente possui formação em nível de pós-graduação, sendo, pelo menos, 8% com doutorado e 10% com mestrado.
- IV. No final do 6º ano de vigência da lei, as universidades deverão comprovar que:
 - a) 40% do corpo docente está contratado em regime de 40 horas;

²⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. Op. cit.

- b) 40% do corpo docente possui formação em nível de pós-graduação, sendo, pelo menos, 10% com doutorado e 15% com mestrado.
- V. No final do 8º ano de vigência da lei, as universidades deverão comprovar que:
 - a) 50% do corpo docente está contratado em regime de 40 horas;
 - b) 50% do corpo docente possui formação em nível de pós-graduação, sendo, pelo menos, 15% com doutorado e 18% com mestrado.
- § 1º. Em qualquer época, 50% dos mestres e doutores devem estar em regime de 40 horas.
- § 2º. O descumprimento dos requisitos fixados neste artigo, nos prazos estabelecidos, resultará na conversão da universidade em centro universitário, até nova avaliação positiva

Com o exposto até o momento, neste capítulo, já se tem um vislumbre do perfil futuro das universidades públicas, podendo-se assim definir o papel do processo de planejamento, nessa nova realidade universitária.

5.6 O PAPEL DO PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Para que se possa definir o papel do planejamento no futuro das universidades públicas, deve-se analisar dois contextos: o primeiro o estabelecido na proposta de reforma administrativa, aonde as universidades serão Organizações Sociais, subordinadas às normas estabelecidas por um Conselho de Política de Administração e Remuneração, tendo que assinar Contratos de Gestão com o Poder Público; e, o segundo, o da Proposta do MEC, exposta anteriormente através de alguns de seus artigos.

No contexto em que a universidade será entendida como uma Organização Social, o papel do planejamento será meramente ilustrativo, visto que o Poder Público continuará a exercer o domínio sobre as instituições universitárias. A possibilidade da aprovação da Reforma Administrativa, nos termos em que foi

colocada, seguindo claramente a linha estabelecida pelo Banco Mundial, expostas anteriormente, obrigará os Reitores das Instituições de Ensino Superior e a comunidade acadêmica a encontrar soluções alternativas às propostas do Poder Executivo, pois, nessa visão, as Universidades Públicas serão meros fantoches nas mãos de um governo autoritário.

FARIA²⁸, cita sua conversa com o Ministro Bresser Pereira, quando este explicou-lhe que no Contrato de Gestão, independente do plano que se tenha, continuar-se-á recebendo o mesmo índice de rateio. Nesta perspectiva a autonomia não vai fazer nenhuma diferença para o processo de planejamento, pois não haverá nenhum envolvimento da instituição nas decisões relevantes, ela continuará subordinada ao governo.

Já no contexto da Proposta do MEC, a situação se inverte e o processo de planejamento será o grande guia para que as universidades consigam manter o seu *status* e obter seu recredenciamento periódico. Para isto, o planejamento deve ser encarado dentro de uma visão de totalidade, tendo que ser construído com a ampla participação da comunidade, sendo que esta será uma peça fundamental na construção do processo.

Sobre essa proposta de autonomia, FARIA²⁹ expõe:

Na perspectiva da PEC/370, que trata da autonomia, se de fato for implementado esse projeto, não há nenhuma dúvida de que, se a Universidade não tiver um plano muito bem claro e definido não sobreviverá. A partir do momento que se tenha o orçamento global, e tiver que pagar pessoal e custeio, sem distinção de rubrica e sem nenhuma garantia, podendo contratar e demitir seus funcionários a qualquer momento, acabando com o concurso público, eu não tenho dúvida, ou se tem um belo processo de planejamento, muito bem articulado no Conselho, muito bem definido, racionalizado, diminuindo despesas, custos, etc., ou não se sobreviverá. Se esta for a realidade futura, a

²⁸ FARIA, José Henrique. *Entrevista*. Op. cit.

²⁹ Idem, *ibidem*.

Universidade terá que mudar seu comportamento. A concepção teórica do planejamento nós já encontramos. O que se precisa é superar a falta de integração. Se o futuro for o da PEC, a integração terá que ser feita a fórceps. Eu não estou, com isso, querendo saudar a PEC como o grande projeto de autonomia, ao contrário, eu sou totalmente contrário a ela. Mas se aprovada, a Universidade vai ter que rever todos os seus procedimentos.

Com isso, a Universidade Pública precisará realmente mudar sua estrutura, rever seus procedimentos e aceitar o planejamento, não como um instrumento do poder com uma visão empresarial, mas sim como um instrumento do Saber que irá construir o Poder real da instituição universitária, para a sua sobrevivência, em face da política governamental de desmonte do ensino superior público.

Acredita-se que a concepção teórica sobre planejamento, estabelecida na gestão 94/98 da Reitoria da UFPR, resultado de uma prática iniciada na gestão 90/94, calcada em uma visão dialética, construída do movimento das práticas diárias da universidade, seja a adequada ao modelo de universidade que se estabelece, pois somente um planejamento que seja construído coletivamente, resultado da produção coletiva, do movimento de integração da comunidade universitária, garantirá a sua sobrevivência frente ao “competitivo” mundo universitário que infelizmente se vislumbra.

6

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS:

REAFIRMANDO POSIÇÕES

As reflexões feitas neste trabalho tiveram como propósito fundamental a compreensão crítica do processo de planejamento em uma instituição pública, no caso específico a Universidade Federal do Paraná, nas gestões 90/94 e 94/98, frente à crise que vem despontando, desde o início desta década, consequência das políticas neoliberais, dos governos que se sucedem, e das influências do Banco Mundial, no contexto da globalização da economia.

A intenção explicitada, desde o início, foi a de situar o processo de planejamento, nas referidas gestões, pelo seu caráter inovador, na história da Universidade, destacando a conjuntura adversa, externa e interna, em que se deu o processo, o perfil das gestões, suas realizações, concluindo com uma análise crítica das mesmas.

Procurou-se também colocar a questão da autonomia universitária, expondo o panorama futuro em que estarão inseridas as instituições universitárias, e neste contexto futuro, analisar as possibilidades e os limites do processo de planejamento.

6.1 UNIVERSIDADE, REALIDADE, PLANEJAMENTO E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A universidade pública, sua estrutura e características, não pode ser compreendida fora da história do país, pois cada evento, fato social só pode ser entendido no conjunto de suas relações com o todo, isto é, “pela ação que opera sobre esse todo e pela influência que dele recebe”. Partindo desta colocação, pode-se afirmar ainda, que o fato ou fenômeno social é também um “fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo,

desempenhando dupla função: de um lado definindo a si mesmo e de outro definindo o todo. Neste sentido ele seria ao mesmo tempo, produtor e produto, determinante e determinado”.¹

Nesta perspectiva, a criação de uma universidade, as reformas de ensino a elas direcionadas, suas relações com o Estado, durante as várias fases da história e os processos, internos e externos, que a envolvem, devem ser entendidos como um fato histórico e, como tal, estão historicamente condicionados e intimamente relacionados aos valores da sociedade de onde emergem.

Frente ao exposto, percebe-se que para estudar a universidade pública, em um determinado período, deve-se compreender a proposta daqueles que a administram, o porquê destas propostas e a estrutura da realidade em que elas se manifestam.

O esforço para entender a problemática universitária, na visão de FÁVERO (1980 : 18), consiste:

Não apenas em conhecer as propostas teóricas a respeito desse tipo de instituição, mas sobretudo as ações dos grupos ou pessoas de onde emanam as leis, portarias, normas etc., os interesses que os moveram a tomar tais medidas, os fins que tenham em mira, a significação que para eles tinha tal evento em determinado momento. E mais, é preciso tomar consciência das contradições que estas instituições apresentam em relação à sua própria natureza, como parte de um todo social histórico, onde não há unidade, identidade e homogeneidade.

Essa contradições, expostas por Fávero, estão enraizadas em sua própria estrutura formal, que cria um conjunto de funções, de tarefas e de hierarquias, própria das estruturas burocráticas. Porém, ela tem uma característica muito

¹ KOSIK, Karel. Apud FÁVERO, Maria de Lourdes. Universidade e Poder. Análise Crítica / Fundamentos Históricos: 1930-1945. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980. p. 17.

importante: é uma organização cuja estrutura de decisão é colegiada e os cargos relevantes são ocupados através de processo de consulta eleitoral à comunidade acadêmica (Reitores, Diretores de Setor, Chefes de Departamento, Coordenadores de Curso).

No entendimento de FARIA², apesar dessa prática democrática, a universidade pública não consegue romper completamente com sua estrutura autoritária. Este conceito da estrutura se solidificou, permitindo que muitas práticas se idealizassem, se fossilizassem e muitas visões “feudais” se estruturassem e permanecessem ao longo dos tempos. Mexer na estrutura é mexer com esses valores instituídos e perpetuados. A universidade, em sua complexidade, se solidifica, se estrutura, se protege, e esse é o próprio movimento de contradição da estrutura. “Ao mesmo tempo que ela cria instrumentos para se proteger, ela perpetua elementos de sua própria destruição enquanto instituição. Esse é um movimento dialético”.

Entende-se que mexer com uma estrutura tão complexa, é extremamente difícil, e que este aspecto não pode ser mudado em uma ou duas gestões da Reitoria, mesmo que estas manifestassem uma vontade política neste sentido. Para que haja uma reestruturação da estrutura universitária, deve haver um desejo nascido na comunidade acadêmica. Este desejo ainda não pode manifestar-se plenamente, pois circulam dentro da universidade um conjunto de interesses, fazendo com que prevaleça uma estrutura autoritária que constitui as relações de poder, perpetuando os poderes internos, estabelecendo vínculos e criando grupos que articulam politicamente os seus próprios interesses, definindo, assim, o arranjo

² FARIA, José Henrique. *Entrevista*. Op. cit.

das relações de poder dentro da estrutura. Estas relações de poder definem o movimento contraditório da instituição.

Ao estabelecer as relações da universidade com o meio em que está inserida e definindo a complexidade de sua estrutura interna, pôde-se então analisar o processo de planejamento, o caso da Universidade Federal do Paraná - gestão 90/94 e 94/98, dentro de duas concepções: uma de totalidade e a outra política.

O processo de planejamento desenvolvido por essas duas gestões, apresentou-se inserido em um projeto construído com a participação da comunidade, onde o plano foi o resultado de uma consciência coletiva. A gestão 90/94, apresentou um plano ainda que, um tanto formalista em relação às ações e às metas estabelecidas, representou um significativo avanço na história da Instituição, inspirado em um quadro teórico de cunho dialético. Mesmo assim, manifestou um certo dualismo de concepções, expresso através do pensamento dialético da Reitoria e por algumas práticas de cunho funcionalista em relação a construção do plano.

Acredita-se que isto se deve à pouca experiência histórica da Universidade em relação ao processo de planejamento como tal e mais ainda como processo coletivo. Isto posto, pode-se afirmar que esta gestão caracterizou-se, não pelo desenvolvimento do processo de planejamento como um todo, mas sim, como um processo de aprendizagem.

Já a gestão 94/98, dando continuidade ao iniciado por seu antecessor, porém com uma visão mais ampla do processo, utilizou-se do planejamento como eixo mestre de uma ação política mais concreta. Percebeu-se através das ações desenvolvidas por esta gestão, uma visão de totalidade do processo de planejamento, sendo este resultante de uma concepção dialética, que inclui a

ampliação da participação da comunidade no processo decisório, visto que a própria comunidade deve ter conhecimento de suas necessidades e ser capaz de expressar uma vontade política coletiva.

Ao estabelecer a relação entre planejamento e decisão política, define claramente as possibilidades e os limites de um planejamento verdadeiramente democrático, ao considerar o rumo da liberdade de pensamento da comunidade, expondo, assim, o problema da legitimidade e da representatividade da administração, na figura da Reitoria.

Por outro lado, mesmo com a construção de uma concepção teórica inovadora do processo de planejamento, observa-se que a prática deste processo, em ambas as gestões, não atingiu a base da comunidade. Faltou, o que Faria chama de nível integrativo, ou seja, uma maior articulação entre a Administração Superior, os Diretores de Setor, os Chefes de Departamento e os demais membros da comunidade. Isto se dá principalmente, pela falta de interesse e de conhecimento da comunidade em relação ao processo de planejamento, pois ainda se escuta, de algumas pessoas, posições do tipo: - *Planejar para que?*, - *Nós somos uma instituição de ensino e não uma empresa!*

Mesmo não conseguindo avançar no nível integrativo, deve-se ressaltar a importância do processo desenvolvido por ambas as gestões, inserindo a UFPR em um contexto de modernização administrativa de maior racionalidade, sempre subordinada a seus fins precípuos, quais sejam: ensino, pesquisa e extensão.

Essa experiência positiva vivida na Universidade Federal do Paraná, no que concerne ao processo de planejamento, nas gestões 90/94 e 94/98, construiu uma concepção teórica, e desenvolveu práticas que devem ser aproveitadas pela nova

Reitoria, que assume em abril de 1998, pois, para a instituição universitária só é adequado um modelo de planejamento que seja construído a partir de um movimento dialético, com uma visão totalizadora e como resultado da produção coletiva.

Só assim a Universidade poderá enfrentar os desafios que se impõe, frente as Reformas do Estado, principalmente a Administrativa que afetará diretamente as Universidades públicas, e a autonomia universitária que, dentro do contexto de privatização do ensino e da desvinculação dos recursos do MEC para com o ensino superior, acabará sendo uma carga extremamente pesada para as Instituições Federais de Ensino Superior. E se, no futuro, prevalecer a proposta de autonomia do MEC, as Universidades que não tiverem um planejamento consciente, calcado na vontade e participação da comunidade acadêmica como um todo, não sobreviverá.

Neste momento histórico, a luta que se estabelece para as Universidades públicas brasileiras, é pela sua sobrevivência e pela manutenção de um ensino superior público, gratuito e de qualidade, que é direito de todo cidadão brasileiro.

Por fim, ao concluir este trabalho, cabe citar, como uma lembrança a um Governo sem memória:

A universidade não está fora da história de um país; tampouco é toda a história; mas por ela "passa" a história do país e do povo, e ela participa da história da vida; neste sentido, é aspiração humana, tentativa, ensaio, verificação, drama e desenlace, tarefa comunitária, trabalho de homens que querem se expressar como homens; fato humano que nenhuma lei poderá abolir e que se expressará muitas vezes apesar da lei. Ela é uma realidade que fala. Deixemo-la, portanto, falar e tratemos de escutá-la, não no que queremos ou no que nos convém, mas no que ela nos quer dizer.

(Ernesto Leyendecker, Universidad y dependencia)

ANEXO

MANIFESTO À SOCIEDADE PARANAENSE¹

A Universidade Federal do Paraná, através do seu Conselho Universitário, vem a público manifestar sua inconformidade com medidas que o Governo Federal vem tomando nos últimos meses, que resultam em verdadeiro processo de desmonte do Sistema Nacional de Ensino Superior, com profundos e até irreversíveis impactos na formação de quadros competentes e, portando, na geração de ciência e tecnologia.

Não é possível construir um projeto de nação soberana capaz de participar autonomamente das relações internacionais sem maciço investimento na produção e divulgação do conhecimento em todas as áreas, de modo a enfrentar os desafios colocados tanto pelos avanços científico-tecnológicos quanto pela exclusão. Por conseguinte, não se pode aceitar sem denúncia a situação a que estão submetidas todas as Universidades Federais como resultado das políticas do Governo, que se traduz por:

- crônica falta de recursos financeiros, a impedir a expansão da oferta de cursos e vagas, a modernização das instalações e equipamentos para atender às novas demandas do sistema social e produtivo e a manutenção dos espaços necessários à produção e divulgação de ciência e tecnologia;

¹ Documento elaborado pelo Conselho Universitário da Universidade Federal do Paraná, publicado no jornal Gazeta do Povo, terça-feira, 17 de fevereiro de 1998.

- falta de autonomia para provimento definitivo dos cargos técnicos e docentes, atualmente substituídos por contratações precárias com salários aviltados, em sério comprometimento da qualidade acadêmica;
- depreciação dos salários, há três anos sem reajustes e nem previsão para 1998, que, combinada com o estímulo às aposentadorias precoces representado pelas ameaças de perdas de direitos, tem tido como resultado a fuga de profissionais qualificados à custa de recursos públicos para as instituições privadas;
- desmonte progressivo dos cursos públicos de mestrado e doutorado, com reiterados problemas de avaliação junto à CAPES em face do esvaziamento dos quadros que vão fortalecer os cursos de pós-graduação das instituições privadas;
- queda de produção em pesquisa e extensão, em razão também da sobrecarga dos servidores que permanecem na instituição e que precisam prestar serviços eventuais para assegurar sua sobrevivência;
- corte das bolsas de mestrado e doutorado, quando a demanda por quadros qualificados se intensifica para fazer frente às aposentadorias e para recompor a competência para a produção científica;
- corte das bolsas de iniciação científica, com profundo impacto na formação de futuros pesquisadores;
- inexistência de recursos para manter e disponibilizar os acervos bibliográficos atualizados e assegurar os intercâmbios;

- ausência de recursos financeiros para manter programas adequados de capacitação permanente e de intercâmbio científico, de modo a assegurar a qualificação de seus quadros;
- insuficiência de recursos para a divulgação da produção científica, quer através de promoção e da participação em eventos, quer através de publicações sistemática insuficiência de dotação de recursos necessários à manutenção dos hospitais universitários, instituições que se constituem em referência nas ações de ensino, pesquisa e assistência de qualidade, oferecendo todos os procedimentos para toda a população, particularmente para o segmento mais carente.

Não obstante estas dificuldades, a UFPR, alimentada pela esperança de que os problemas eram conjunturais e seriam superados com a estabilização da moeda, vem resistindo através do esforço e da determinação de sua comunidade, de modo a manter a qualidade de sua produção e mesmo avançar em muitas áreas, projetando-se em nível nacional e internacional. As medidas que o Governo vem tomando, contudo, sinalizam para uma crise não mais conjuntural, e sim estrutural, determinada pelo atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, marcadas pelo movimento de reconcentração do capital que se realiza através da globalização da economia e da reestruturação produtiva, do que decorre um novo modelo de relação entre Estados e Sociedade. Como consequência, o Governo passa a defender uma outra concepção de Universidade, na qual não há mais organicidade entre os processos de produção, sistematização, divulgação e transmissão do conhecimento, nem exigência de pluralidade de áreas do saber e pelo qual o ensino

superior deixará de inscrever-se na esfera do direito universal, como rege a Constituição de 88, para situar-se na órbita das demandas econômicas.

As Universidades estão sendo compelidas a adotar outro modelo, em que a universidade, a crítica, a liberdade acadêmica passam a ser substituídas por certo conceito de racionalidade econômica, segundo o qual aquilo que não tem valor de mercado não deve ser produzido, e, do mesmo modo, só se investe recurso público caso haja retorno econômico imediato. Justifica-se, assim, que para os cursos que não sejam solicitados pelo mercado não haja financiamento público, passando para o financiamento individual através de pagamento. Desta forma, substitui-se a tendência à democratização do ensino superior por uma concepção elitizada, através da qual este passa a ser uma mercadoria disponível para poucos.

A Universidade Brasileira perde, nesta concessão, o que de melhor construiu em sua história: seu compromisso com o atendimento, não apenas às demandas sociais determinadas pelo desejo coletivo de construção de uma sociedade mais justa e igualitária, na qual todos tenham assegurados os direitos à integralidade de seu desenvolvimento, como humanidade.

A Universidade Pública não pode ter suas finalidades estabelecidas por grupos políticos e econômicos determinados; ela se sobrepõe aos interesses de indivíduos, de grupos e de corporações, devendo suas funções ser moldadas pelos interesses do conjunto da sociedade.

Em face da nova concepção que está sendo imposta, o enfrentamento da atual crise não se fará com a intensificação dos esforços, a criatividade ou a administração das perdas, porque não é uma luta pela simples sobrevivência material da instituição e sim por uma idéia de Universidade. Estão em jogo os

princípios de publicidade, gratuidade e qualidade, que foram os fundamentos de suma constituição histórica, sempre arduamente defendidos pelos acadêmicos e pela sociedade.

A nova situação exige, portanto, a organização de toda a sociedade em torno da defesa da sua Universidade, que certamente precisa se modernizar para superar seus limites, mas sem deixar de ser espaço aberto a todos e centro de produção e divulgação de conhecimento.

O Conselho Universitário, em face das novas circunstâncias, vem a público expressar o sentimento de indignação presente na comunidade universitária em face do desmonte do sistema público de produção de ciência e tecnologia, por obra de políticas internacionais assumidas pelo Governo Brasileiro. Ao mesmo tempo, conclama os parlamentares, movimentos sociais organizados, partidos políticos, sindicatos e a sociedade em geral, a articularem esforços para promover amplo debate e definir estratégias de reconstrução de uma Universidade Pública competente, que exerça suas funções com qualidade e possa assim cumprir seus compromissos com a sociedade paranaense e brasileira.

A sociedade paranaense, que construiu e defendeu sua Universidade nestes 85 anos, saberá responder a este apelo pela proteção de seu patrimônio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AMARAL, Nelson Cardoso. *Autonomia: um desafio para as IFES*. Goiânia: UFG, 1996.
- 2 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Anteprojeto de lei orgânica das universidades*. Brasília: 1996.
- 3 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. *Proposta para a universidade brasileira*. Brasília: 1996.
- 4 BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D. C. Primera edición en español, jun.1995.
- 5 BRASIL. Decreto n.º 11530, de 18 de março de 1915. Apud FÁVERO, Maria de Lourdes. *A Universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- 6 _____. Proposta de emenda constitucional n.º 370, que estabelece a alteração do artigo 207 da Constituição Federal. Brasília, 1996.
- 7 CARVALHO, Horácio Martins. O que é planejamento? In: *Introdução à teoria do planejamento*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- 8 CASASCO, Juan. *Técnicas de planejamento para a administração universitária*. Trad. Victor Meyer Jr. Florianópolis: Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Administração Universitária, 1989.
- 9 CHAGAS, Valnir. Apud FÁVERO, Maria de Lourdes. *A Universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis: Vozes, 1977.

- 10 CORAGGIO, José Luiz. Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: WARDE, Míriam Jorge HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- 11 CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.
- 12 _____. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- 13 DIAS, J. M. *Planejamento organizacional: conceitos e tendências*. Rio de Janeiro: Livro Técnico, 1978
- 14 FARIA, José Henrique. *Entrevista concedida a Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba, 11 de novembro de 1997.
- 15 _____. *O Autoritarismo nas organizações*. Curitiba: Criar Edições/FAE, 1985.
- 16 _____. *Planejamento institucional: para além do estratégico*. Curitiba: 1996.
- 17 FÉLIX, Maria de Fátima C. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez, 1984. p. 36.
- 18 FÁVERO, Maria de Lourdes (org.) et al. *A Universidade em questão*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.
- 19 _____. *A Universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- 20 _____. *Universidade & poder. Análise crítica/fundamentos históricos: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.
- 21 FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira. reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

- 22 FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, UNIVERSAL E GRATUITA. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Lei 9394/96*. Edição comentada. Curitiba, jun./97.
- 23 FRANCK, André Gunder. Apud HORTA, José S. Baía. Planejamento educacional. In: *Filosofia da Educação Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- 24 GABARDO, Cleusa. *Planejamento da educação no Brasil, limites e possibilidades: a experiência nacional e a experiência no município de Toledo*. Curitiba, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.
- 25 GEISEL, Ernesto. Apud GABARDO, Cleusa. *Planejamento da educação no Brasil, limites e possibilidades: a experiência nacional e a experiência no município de Toledo*. Curitiba, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.
- 26 GHIRARDELLI Jr., Paulo. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1991.
- 27 HORTA, José S. Baía. Planejamento educacional. In: *Filosofia da educação brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- 28 _____. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982.
- 29 IANNI, Otávio. *Estado e Planejamento econômico no Brasil*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- 30 JANNE, Henri. *Princípios gerais do planejamento universitário*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1981.
- 31 KUENZER, Acácia Zeneida. *Entrevista concedida a Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba, 11 de dezembro de 1997.
- 32 LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

- 33 LIMA, João David F. *Princípios gerais do planejamento universitário*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1989.
- 34 MARQUIS, C. Condiciones riesgos y perspectivas e la planeacion universitaria. In: MARQUIS, C. *Planeamiento universitario en America Latina*. México (DF): UDUAL, 1988.
- 35 MELLO, Guiomar Namó de. *Educação escolar: paixão, pensamento e prática*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- 36 MENDES, Durmeval Trigueiro Apud HORTA, José S. Baía. Planejamento educacional. In: *Filosofia da educação brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- 37 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO/MEC. *Relatório final da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia*. Portaria n.º 350/MEC - Secretaria de Educação Superior. 08 de março de 1994.
- 38 _____. *Anteprojeto de Lei que define a autonomia das universidades públicas e demais instituições federais de ensino superior*. Brasília: agosto/96.
- 39 _____. *Planejamento político-estratégico. 1995/1998*. Brasília: maio/95.
- 40 _____. *Plano nacional de educação*. Proposta do executivo ao Congresso Nacional. MEC/INEP. Brasília, 1998.
- 41 _____. Secretaria de Educação Superior. *Autonomia universitária*. Relatório final da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia. Portaria n.º 350/MEC de 08 de março de 1994.
- 42 MURANAKA, Maria Aparecida; MINTO, César Augusto. O capítulo da educação superior na LDB: uma análise. *Universidade e Sociedade*. Brasília, n. 15, p. 65-75, fev. 1998.
- 43 NEVES, Lucia Maria Wanderley. *Brasil ano 2000: uma nova divisão de trabalho na educação*. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997.

- 44 PARANHOS, Wanda. *Entrevista concedida à Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba: nov. 1995.
- 45 PARSONS, Mary Jean e CULLIGAN, Matthew. *Planejamento: de volta às origens*. São Paulo: Best Seller, 1988.
- 46 PAVIANI, Jayme e POZENATO, José C. *A universidade em debate*. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 1979.
- 47 PEREIRA, Luiz. História e planificação. In: *Ensaio de sociologia do desenvolvimento*. São Paulo: Pioneira, 1970.
- 48 PINTO, Álvaro Vieira Apud HORTA, José S. Baía. Planejamento educacional. In: *Filosofia da educação brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- 49 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *A proposta da sociedade brasileira*. Consolidado na plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte, nov./97.
- 50 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição federal*. Brasília: out. 1998.
- 51 RIBEIRO, Maria Luisa S. *História da educação brasileira. A Organização Escolar*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.
- 52 ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- 53 TOMMASI, Livia De. Financiamento do banco mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: WARDE, Míriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- 54 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. *Plano institucional: gestão 90/94*. UFPR. Curitiba: Imprensa Universitária, 1990.

- 55 _____ . *Plano institucional: gestão 94/98*. UFPR. Curitiba: Imprensa Universitária, 1994.
- 56 _____ . *Relatório de gestão 90/94*. UFPR. Curitiba: Imprensa Universitária, 1994.
- 57 _____ . *Relatório de gestão 94/97*. UFPR/PROPLAN. Curitiba: Imprensa Universitária, 1997.
- 58 VIEIRA, Rubens. *Entrevista concedida a Adriana Augusta Benigno dos Santos Luz*. Curitiba, nov. 1995.
- 59 VIEIRA, Sofia Lerche. A universidade federal em tempos sombrios. In: BRANDÃO, Zaia et al. *Universidade e educação*. Campinas: Papirus: Cedes; São Paulo: Anped, 1992.
- 60 WARDE, Míriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996