

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

FÁTIMA DOS REIS

**A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO
NO PERÍODO DE 1995 A 2002:**

reconfiguração da administração e dos serviços públicos e seus
reflexos na Universidade Federal de Goiás (UFG)

**Goiânia
2011**

FÁTIMA DOS REIS

**A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO
NO PERÍODO DE 1995 A 2002:**

reconfiguração da administração e dos serviços públicos e seus reflexos na Universidade Federal de Goiás (UFG)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Professora Prof^a. Dr^a. Liliana Patrícia Lemus Sepulvida Pereira.

**GOIÂNIA
2011**

FÁTIMA DOS REIS

**A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO
NO PERÍODO DE 1995 A 2002:**

reconfiguração da administração e dos serviços públicos e seus reflexos na Universidade Federal de Goiás (UFG)

Dissertação defendida no curso de mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás para obtenção do título de Mestre em Serviço Social em 28 de junho de 2011, frente à Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Banca Examinadora:

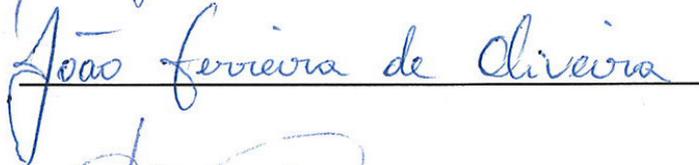
Dra. Líliliana Patrícia Lemus S. Pereira
(Presidente)



Dra. Maria José de Faria Viana
(PUC-Goiás /Membro)



Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira
(UFG /Membro)



Dra. Eleusa Bilemjian Ribeiro
(PUC-Goiás /Suplente)



À minha mãe, por sempre estar ao meu lado me estimulando e apoiando em todos os momentos, não me permitindo jamais desistir dos meus sonhos.

Ao meu pai, que não esperou o término desta etapa, partindo para outro plano em
07/05/2011.

À meu irmão, pelo incentivo e pelas horas dedicadas à atenciosa leitura de rascunhos e pelas observações pertinentes.

Agradecimentos

Ao amigo e companheiro de ideais e de lutas, João Paulo Ribeiro, pelo estímulo, pelo apoio e pela parceria incondicional.

Ao companheiro João Pires Júnior por me liberar de diversas atividades do Sint-lfesgo, permitindo a conclusão deste curso.

À amiga Ivete Santos Barreto que muito me incentivou a ingressar nesta fase da vida acadêmica.

Ao Prof. Nelson Cardoso do Amaral pelo desprendimento em me repassar seus estudos e pelas importantes observações.

Ao Professor João Ferreira de Oliveira com respeito e admiração, agradeço pela disponibilidade para a leitura deste trabalho, apresentando críticas e sugestões, proporcionando uma redefinição de rota que o enriqueceram.

À minha orientadora Prof. Dr^a Liliana Lemus Sepulvida Pereira, por sua confiança e generosidade.

Ao Prof. Marcos Corrêa da Silva Loureiro, pela criteriosa correção e importante colaboração no aperfeiçoamento desta dissertação.

Às professoras Maria José de Faria Viana e Eleusa Bilemjiam Ribeiro, pela confiança, competência e, sobretudo oportunidade de convívio.

Aos meus colegas de trabalho da UFG (DP, DCF, CEGEF, HC, Vigilância), da FUNDAHIC e da FUNAPE, que muito contribuíram para o acesso aos dados da pesquisa, sem o que seria impossível sua realização. Obrigada pelo carinho, atenção e presteza.

À Juliana, secretária do mestrado em Serviço Social, pela forma generosa e educada com que trata as mestrandas e os mestrandos.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg) pelo apoio financeiro, por meio de bolsa de mestrado.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	8
LISTA DE TABELAS	10
RESUMO.....	11
ABSTRACT.....	12
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – ALGUMAS CONCEPÇÕES DE ESTADO E OS FUNDAMENTOS DO PROCESSO DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO.....	25
1.1 - Origem do Estado moderno	25
1.1.1- O Estado na concepção liberal.....	27
1.1.2 - O Estado na concepção marxista	31
1.2 - Fundamentos do processo de reforma do Estado	35
1.3 - A reconfiguração da administração pública no Brasil.....	46
1.3.1 - Administração gerencial	52
1.4 - Os serviços públicos: espaço das políticas sociais públicas	55
CAPÍTULO 2 - O PROCESSO DE REFORMA NO BRASIL: A RECONFIGURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS NAS IFES	67
2.1 - A adesão do Brasil ao projeto neoliberal.....	67
2.2 - Ações do processo de reconfiguração da administração pública brasileira	71
2.2.1- Reforma administrativa	71
2.2.1.1 - Terceirização.....	77
2.2.2 - A Reforma da Previdência Social dos servidores públicos	85
2.2.2.1 - O processo da reforma da previdência no período de 1995 a 2002	91
2.2.3 - Contingenciamento dos recursos financeiros destinados às IFES.....	95
2.2.4 - O financiamento das instituições federais de ensino superior e o projeto neoliberal.....	100

CAPÍTULO 3 – OS REFLEXOS DA RECONFIGURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS	103
3.1- A educação superior federal no contexto das orientações neoliberais	103
3.2 - A Universidade Federal de Goiás: origem, princípios, finalidades e estrutura	108
3.3 - Reflexos da reconfiguração da administração pública na UFG.....	110
3.3.1- Reflexos da Reforma da Previdência dos Servidores Públicos na UFG	116
3.3.2 - Reflexos da Reforma Administrativa na UFG.....	119
3.3.3 - O contingenciamento de recursos na UFG	126
3.3.3.1 - Formas de financiamento da UFG	130
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS.....	143

Lista de siglas

1- Universidade Federal de Goiás - UFG

CEGEF - Centro de Gerenciamento do Espaço Físico

CEPC- Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura

CGP- Centro de Gestão de Pessoas

CONSUNI- Conselho Universitário

DAC - Departamento de Assistência Comunitária

DC- Departamento de Contabilidade

DCF- Divisão de Contabilidade e Fianças

DP - Departamento de Pessoal

FUNAPE Fundação de Apoio à Pesquisa

FUNDAHC- Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas

HC- Hospital das Clínicas

PROCOM - Pro-reitoria de Assuntos da Comunidade Universitária

RTVE - Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural

1- Outras siglas

AR - Agências Reguladoras

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social

CAP - Caixas de Aposentadorias e Pensões

CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DRU - Desvinculação de Recursos da União

EC - Emenda Constitucional

FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF- Fundo de Estabilização Fiscal

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FORPLAD - Fórum de Pro-reitores de Planejamento Orçamento e Gestão

FSE - Fundo Social de Emergência

FUNCEF- Fundação dos Economiários Federais

GED - Gratificação de Estimulo à Docência

GERES - Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

IPASE - Instituto de Pensões e Assistência aos Servidores do Estado

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

ONG - Organizações Não Governamentais

OS - Organizações Sociais

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesses Públicos

PDV - Programa de Demissão Voluntária

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PETROS - Fundação Petrobrás de Seguro Social

PREVI - Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil

RGPS - Regime Geral da Previdência Social

RPPS - Regime Próprio da Previdência Social

SESu - Secretaria do Ensino Superior

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Maiores fundos de pensão do Brasil – Referência: maio/2009

Tabela 2 - Comparativo entre arrecadação de impostos do FPF; estimativa do valor que a União deveria aplicar em educação e recursos das IFES, todas as fontes de recursos (período de 1995 a 2002) valores em R\$, a preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV).

Tabela 3 - Evolução do quantitativo de servidores ativos e aposentados do Poder Executivo durante no período de 1995 a 2002.

Tabela 4 - Quantitativo de trabalhadores docentes e técnico-administrativos do quadro efetivo da UFG, no período de 1995 a 2002.

Tabela 5 - Aposentadorias na UFG no período de 1995 a 2002.

Tabela 6 - Quantitativo de cargos vagos extintos e cargos ocupados em extinção

Tabela 7 - Demonstrativo de servidores da UFG que solicitaram PDV

Tabela 8 - Demonstrativo de alunos da UFG, no período de 1995 a 2002

Tabela 9 - Força de trabalho da UFG, incluindo HC, no período de 1995 a 2002.

Tabela 10 - Comparativo entre técnico-administrativos do quadro efetivo e outras formas de contratação, no período de 1995 a 2002.

Tabela 11 - Força de trabalho do Hospital das Clínicas/UFG, no período de 1995 a 2002.

Tabela 12 - Orçamento UFG, incluindo o HC, atualizado pelo IGP-DI-FGV – janeiro de 2002.

Tabela 13 - Recursos da UFG, grande blocos de despesas (1990-2002), realizadas com recursos do tesouro e recursos próprios. Valores a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA em R\$ milhões

Tabela 14 - Subsídios ao restaurante universitário no período de 1994 a 2002, com recursos próprios

RESUMO

REIS, Fátima dos. *A reforma do Estado brasileiro no período de 1995 a 2002: reconfiguração da administração e dos serviços públicos e seus reflexos na Universidade Federal de Goiás*. 2011. 143 p. Tese (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

A presente dissertação é voltada para o estudo da reforma do Estado no Brasil no período de 1995 a 2002, desencadeada a partir das pressões de organismos internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional-FMI, para a adaptação do país à dinâmica do capitalismo contemporâneo. Tem o objetivo de compreender o processo da reorganização da administração pública no Brasil na lógica da reforma do Estado implantada no período. Discute, com base em referências teóricas e empíricas, os reflexos das ações do processo de reconfiguração da administração pública brasileira e, por conseguinte, do serviço público, bem como do contingenciamento de recursos no período de 1995 a 2002, em especial na Universidade Federal de Goiás (UFG). Discute, em especial, as ações atinentes à reforma administrativa, à reforma da previdência social do servidor público e ao contingenciamento de recursos para as instituições federais de ensino superior (IFES), no período de 1995 a 2002. A pesquisa caracteriza-se, primeiro, por uma revisão bibliográfica acurada sobre a temática buscando explicitar as determinações socioeconômicas e políticas que fundamentaram o processo de reforma do Estado capitalista, bem como seu referencial teórico, com a compreensão dos fundamentos econômico-ideológicos do processo das reformas realizadas no período estudado, com destaque ao processo de globalização. Em segundo, tenta evidenciar, por meio de análise documental, como a reforma administrativa, a reforma da previdência do setor público e o contingenciamento de recursos se expressaram na Universidade Federal de Goiás. Os dados permitem afirmar que a implantação da reforma neoliberal do Estado brasileiro refletiu-se de maneira significativa na administração da Universidade Federal de Goiás, na medida em que tanto a reforma da previdência dos servidores públicos e a reforma administrativa quanto o contingenciamento dos recursos financeiros a ela destinados geraram um déficit de pessoal e de recursos financeiros para fazer face à própria existência dessa instituição como importante serviço público responsável pelo ensino superior público federal no Estado de Goiás.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Neoliberalismo. UFG. Reforma Administrativa. Reforma Previdenciária.

ABSTRACT

REIS, Fátima dos. *The reformation of Brazilian State in the period since 1995 to 2002: reconfiguration of administration and of civil services and its reflexes over Universidade Federal de Goiás*. 2011. 143 sh. Dissertation (Master's degree in Social Service) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

This research is dedicated to the study of State reformation in Brazil in the period from 1995 to 2002, carried out from strains on Country adaptation to contemporary capitalism dynamics. It has at aim to understand reorganization of public administration in Brazil inside logics of State Reformation implanted during the studied period. With basis on theoretical and empirical references, are discussed the actions concerned to process of Brazilian public administration reconfiguration and, therefore, of civil service as well as the resources limitations in the period, especially in the Universidade Federal de Goiás ((UFG) - Goias Federal University. The study discusses particularly the actions concerned to administration reform, to civil servants Social Welfare reformation and resources limitations policy to Higher Education federal institutions. First, this research is characterized by an accurate bibliographical revision about the theme, looking for making explicit the socioeconomic and political determinations on the basis of capitalist State reformation, as well as its theoretical references, to understand the economic and ideological foundations of the reforms carried out during that period. In a second moment, the study intended to make clear, by means of documental analysis, how the administration reform, the Social Welfare of civil servants reformation, and the resources limitation policy have reflected over UFG. The data allow to affirm that the implantation of the neoliberal reform of Brazilian State reflected in a significant way over the administration of UFG at the extent that both social Welfare of civil servants and administration reforms as well as the limitation of resources destined to the university have generated a shortage of servants and finances to face the existence of that institution while an important public service answerable for federal public higher education in the State of Goiás, Brazil.

Keewords: State Reformation. Neoliberalism. UFG. Administration Reform. Social Welfare Reform.

INTRODUÇÃO

Este trabalho situa-se na linha de pesquisa *Política social, movimentos sociais e cidadania*, do Programa de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Essa linha investiga as condições históricas e materiais da elaboração, planejamento, aplicabilidade, gerenciamento e avaliação da política social, sob diferentes concepções tanto de Estado como da própria política social.

A reconfiguração produtiva do capital globalizado, que no Brasil intensificou-se nas últimas décadas do século XX, provocou mudanças qualitativas na reconfiguração da administração pública brasileira e nos serviços públicos como espaços das políticas sociais públicas, interferindo, fortemente, na composição do quadro de pessoal e no financiamento da Universidade Federal de Goiás. Essas mudanças ocorreram em função da adoção, por parte do governo brasileiro, das políticas neoliberais sob influência das orientações políticas e econômicas ditadas, à época, pelos organismos multilaterais como: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, partindo-se do pressuposto de que a reforma do Estado Brasileiro constitui-se em um processo articulado à mundialização do capitalismo.

Com base no exposto, optou-se por investigar, como objeto de estudo, o processo de reconfiguração da administração pública brasileira e do serviço público, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), com a implantação da reforma do Estado Brasileiro. A preocupação maior é compreender e avaliar as mudanças que ocorreram no serviço público, especialmente na Universidade Federal de Goiás, a partir da compreensão da administração pública e do serviço público, frente ao contexto político e econômico da época. Definiram-se como recorte deste estudo as ações do processo da reforma do Estado relativas à política de pessoal e ao financiamento que mais afetaram a UFG. O recorte temporal se deu em função de ser esse o período em que se concentraram a implantação das grandes ações do processo da reforma de cunho neoliberal no país.

É importante destacar que a identificação do problema investigado deu-se a partir de sua percepção no contexto de minha vida profissional. Nesse sentido, reporto-me ao meu fazer a partir de minha admissão como servidora pública da Universidade Federal de Goiás. Ao me graduar no curso de Serviço Social e tornar-

me assistente social da UFG e ocupar cargos de direção na Instituição, assim como participar ativamente no movimento sindical, tanto em nível local quanto em nível nacional, passei a contar com elementos valiosíssimos que me ajudaram a fundamentar a leitura do cotidiano dessa instituição.

Coincidentemente, durante o período estudado, exerci as funções de Coordenadora do Serviço Social da Pro-reitoria de Assuntos da Comunidade Universitária (PROCOM), de 1994 a 1997. Exerci, também, no período de 1998 a 2001, o cargo de Pró-reitora nessa mesma pró-reitoria. Essa vivência me fez perceber as interferências e ingerências que a reforma do Estado brasileiro, em especial a reforma administrativa, a reforma da previdência social dos servidores públicos e o contingenciamento dos recursos financeiros, impuseram à Universidade Federal de Goiás e suas consequências para o seu pleno funcionamento. Portanto, esta dissertação expressa parte da minha trajetória profissional como trabalhadora pública lotada na UFG, não sendo intenção deste trabalho a reconstituição da totalidade do processo da reforma do Estado brasileiro, no período de 1995 a 2002.

Portanto, por meio do aprofundamento da análise sobre as raízes econômicas e políticas do neoliberalismo, fenômeno que atingiu o Estado brasileiro na década de 1990, em particular a administração pública, o serviço público e a UFG como órgão Público¹, este estudo busca compreender e avaliar as alterações que se processaram, principalmente nas questões referentes à política de pessoal, aos recursos humanos e ao financiamento.

Dentre os temas mais significativos presentes no debate nacional e internacional no período de 1995 a 2002 sobre Estado, administração pública e serviço público, evidencia-se a grande preocupação dos governos que seguiram o pensamento neoliberal com as seguintes medidas: a) a redução da abrangência da atuação do Estado; b) a mudança do modelo administrativo e sua desregulação; c) a flexibilização das relações de trabalho; d) a terceirização no serviço público; e) a redução do quadro de pessoal do Estado, e f) o papel da educação superior, bem como seu financiamento, nesse novo contexto.

¹ “Órgãos Públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem a supressão orgânica. Isto explica por que a alteração de funções, ou vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares, não acarreta a extinção do órgão.” (MEIRELLES, 2000, p.62-63)

A influência de fatores macrosociedadeiros foi levada em conta por este estudo, tendo como justificativa que, com a crise financeira vivenciada pelo Brasil, inicia-se no país o processo de implantação do projeto neoliberal. Sob o argumento da necessidade da desestatização da economia e da sociedade, o Estado brasileiro sofreu uma reestruturação. O processo de desregulamentação, com a quebra dos monopólios estatais aliado ao processo de privatização das empresas públicas, reduziu significativamente a presença do Estado quer nas atividades diretamente produtivas quer nas atividades não exclusivas do Estado, fortalecendo grupos privados nacionais e estrangeiros, contribuindo de forma significativa para os processos de desnacionalização da economia e de centralização de capital. Em consequência, surgem grandes oligopólios privados, além de se permitirem demissões em massa e se enfraquecerem os sindicatos.

Na reforma administrativa brasileira, a questão básica foi a classificação das atividades estatais em quatro setores: 1- Núcleo Estratégico do Estado - correspondente à cúpula político-administrativa do Estado ou à elite dirigente que formula as principais políticas públicas. Equivale ao nível estratégico do aparelho do Estado, entendido como a área onde o macroprocesso decisório é realizado; 2 - Atividades Exclusivas - trata-se do setor de execução ou implementação das políticas públicas formuladas pelo Núcleo Estratégico, no qual as prerrogativas do Estado são exercidas, como arrecadação, fiscalização e poder de polícia; 3 - Serviços não Exclusivos - equivale aos serviços executados pelo Estado, mas que não são de sua exclusividade, isto é, entidades como museus, universidades, hospitais, assistência social, agências de pesquisa, dentre outros, com uma nova categoria "*Organizações Sociais*", que vem se desenhando nos anos últimos para abrigar as organizações pertencentes ao terceiro setor, abrindo, assim, a possibilidade da terceirização de uma série de atividades na área social para a atuação de empresas privadas; e, 4 - Produção de bens e serviços para o mercado - caracteriza-se pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado.

Todas essas mudanças estão associadas à questão da estabilidade do funcionalismo, identificada como o empecilho fundamental para ajustar as contas públicas, em especial as contas dos estados e municípios. Assim, aprovou-se a possibilidade de demissão por excesso de quadros - quando os salários pagos ultrapassarem mais de 60% das receitas - e por ineficiência.

Com essa aprovação, diversos órgãos públicos foram extintos, demissões de servidores públicos foram incentivadas, cargos públicos foram extintos ou as atividades que lhes eram correspondentes terceirizadas e a reforma administrativa foi efetuada, o que acarretou um completo desmonte e sucateamento do serviço público. Aliada à reforma administrativa, a reforma da previdência dos servidores públicos também deu importante contribuição para a redução do pessoal do Estado, na medida em que proporcionou uma corrida desenfreada à aposentadoria precoce por parte dos servidores públicos, na tentativa de garantir seus direitos adquiridos.

Com relação às orientações do Banco Mundial para o ensino superior público, a Universidade Federal de Goiás viveu esse processo de forma intensa, vivenciando, nesse período, uma inversão em suas finalidades de transmitir, sistematizar e produzir conhecimentos; de ampliar e aprofundar a formação do ser humano para o exercício profissional, para a reflexão crítica e para a solidariedade com vistas a uma sociedade mais justa, em que os cidadãos se empenhem na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais. Ao contrário, foi obrigada a dedicar-se a uma formação com conteúdos baseados nos interesses do mercado, com intensificação de mecanismos de controle e redução do orçamento, público, o que interferiu diretamente na autonomia universitária, garantida constitucionalmente.

Essa ofensiva neoliberal, que preconiza o Estado Mínimo, impregnada pela ideologia de que o mercado tudo resolve, persegue o enxugamento do Estado, sem a devida preocupação com a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. O Estado Mínimo, postulado pelo neoliberalismo, deve ter como função, apenas o necessário para assegurar o funcionamento livre do mercado e a manutenção da ordem.

Como consequência dessas medidas, as instituições públicas sofreram significativo sucateamento, o que induziu a população a apoiar o processo de privatização, sob o argumento de que a iniciativa privada é mais eficiente no atendimento de suas necessidades. Na educação, tem-se o estímulo à expansão do ensino superior privado e estagnação do ensino superior público, sendo mais atingidas, nesse processo, as universidades federais, dentre as quais a UFG.

Outra ofensiva da reforma foi a retirada do Estado da atividade econômica, por meio da privatização de setores estratégicos para a soberania nacional, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira. A redução de sua

capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica enfraqueceram a possibilidade do Estado de planejar, regular e induzir o sistema econômico para outro rumo que não o traçado pelo neoliberalismo. A livre mobilidade do capital é parte central da subordinação da política econômica brasileira aos interesses do capital financeiro internacional. Com essa subordinação, houve uma reestruturação dos interesses da classe dominante e de sua presença no interior do Estado, que passou, inclusive, a desvincular parte da receita da União para pagamento de juros.

Assim, o único propósito das ações do processo de reformas desenvolvidas no período de 1995 a 2002 no Brasil, foi o de “flexibilizar” a administração pública brasileira de tal forma que permitisse o ingresso de organizações de direito privado, como preconiza o neoliberalismo globalizado, nas atividades sociais garantidas na Constituição Federal de 1988 como direito do cidadão e dever do Estado, aí incluída a educação.

Os argumentos principais para essas mudanças foram a *crise econômica* e a necessidade do aumento da eficiência governamental, uma vez que - preconiza-se - o setor privado possui o modelo ideal de gestão.

Esse objetivo foi escamoteado sob argumentos a respeito da ineficiência e da ineficácia da administração pública, tida como burocrática e rígida, voltada para si própria e para o controle interno, argumentos que buscavam jogar a população contra os trabalhadores do setor público.

Nesse contexto, as políticas sociais públicas que a Constituição consagrou como direito fundamental do cidadão brasileiro, cuja execução deveria ficar sob responsabilidade do Estado, por intermédio de trabalhadores públicos concursados, passaram a ser executadas pelo setor privado, por meio das *Organizações Sociais* (OS) e *Organizações Sociais de Interesse Público* (OSIP), embora a titularidade na execução dessas políticas públicas ainda pertença ao Estado.

Com esse modelo econômico, o capitalismo assume como particularidade a destruição das regulamentações decorrentes das lutas das classes trabalhadoras ao longo dos anos. O que se presenciou ao longo desse período foi que os investimentos produtivos foram reduzidos e o capital financeiro dedicou-se a investimentos voláteis a fim de obter maiores lucros em menores prazos.

Todo este processo fez com que a pobreza fosse naturalizada, não se colocando mais em questão a sua superação. Dessa forma, o serviço público,

responsável pela execução das políticas sociais públicas, foi o mais afetado nesse processo de reforma do Estado. As políticas que os organismos multilaterais, impuseram ao sistema de educação superior, sob o argumento de que investindo o Estado nesse nível de ensino estaria beneficiando apenas a elite, desconsideraram que a administração pública e os serviços públicos são os espaços das políticas sociais destinadas a toda a sociedade. Esses espaços são essenciais para a sobrevivência dos diferentes grupos sociais aos quais se destinam tais políticas e, ainda, do próprio Estado no cumprimento de suas funções, sobretudo no tocante à cidadania plena. Nessa perspectiva, o aspecto mais significativo da administração pública e do serviço público é ser elemento de mediação entre os interesses antagônicos das classes sociais presentes no Estado, tendo, por isso mesmo, papel importante, no sentido de se mediar os conflitos sociais.

O que se viu nesse período foi que as políticas sociais, quando desenvolvidas pelo terceiro setor, conforme determina a concepção neoliberal de Estado, não apenas deixaram de resolver o problema da crise e da acumulação, mas aprofundaram a questão social, uma vez que a *crise* não é provocada pelas intervenções sociais feitas pelo Estado, mas sim pelo processo de mundialização, ou globalização tanto da produção quanto do capital financeiro.

Nesse contexto, muitas questões puderam ser formuladas por este estudo, como: 1. a reforma do Estado brasileiro causou mudanças na administração pública? 2. Quais as ações do processo de reforma que mais afetaram a administração pública? 3. A referida reforma afetou o serviço público? 4. Em que medida as ações da reforma se refletiram na administração da Universidade Federal de Goiás no que se refere à política de pessoal e financiamento do ensino?

A partir dessa problematização, foram investigadas as implicações da reforma do Estado brasileiro decorrentes da reorganização do capital frente à crise instalada no período. Em especial, investigou-se essa problemática no que ela se refere aos reflexos das ações da reforma do Estado na UFG, no período de 1995 a 2002.

Constituiu-se como objetivo geral desta dissertação, identificar como se deu o processo de reconfiguração da administração pública e dos serviços públicos e seus reflexos na Universidade Federal de Goiás (UFG), considerando as ocorrências político-econômicas e sociais do período.

A pesquisa teve como objetivos específicos: a) demonstrar que a reconfiguração da administração pública e do serviço público, causou mudanças

significativas, com base em um modelo de administração que associa competição e flexibilidade; b) demonstrar que a flexibilização das relações de trabalho, ocorridas em função da reforma do Estado ampliou o número de trabalhadores mediante outras modalidades de contratação na UFG; c) demonstrar o reflexo da implantação desse *novo modo* de administrar o Estado e o serviço público na composição do quadro de pessoal da UFG; e, d) demonstrar que o contingenciamento dos recursos financeiros destinados à UFG ocasionou a busca por alternativas de financiamento para fazer frente às necessidades de manutenção dos diversos programas executados pela UFG.

Para tanto, levantaram-se as seguintes hipóteses: a) os princípios norteadores do processo de reforma do Estado brasileiro na década de 1990 se fundamentaram na inserção do Brasil no mundo globalizado, corroborando os ideais do neoliberalismo; b) A reforma administrativa do Estado brasileiro realizada no período impôs um novo modelo de administração pública ao Brasil; c) a reforma administrativa aliada à da previdência social dos servidores públicos do Estado brasileiro teria causado uma queda no quantitativo de pessoal do quadro efetivo da administração pública, especificamente da UFG; d) a flexibilização das relações de trabalho, teve como objetivo repassar para a sociedade civil a responsabilidade de ofertar políticas sociais públicas; e) a flexibilização da legislação ocorrida em função da reforma do Estado ampliou o número de trabalhadores contratados por meio de outras modalidades de relações trabalhistas na UFG; e, e) a reforma do Estado afetou o financiamento da universidade.

Entende-se que a temática proposta assume relevância social, em particular no delicado momento de intensas e aceleradas mudanças estruturais ocorridas no mundo do trabalho em função do processo de reestruturação produtiva, que impôs desafios à implementação de políticas públicas, em especial da política de educação superior, no período estudado, seja no aspecto da administração, seja no aspecto financeiro.

Espera-se que este estudo contribua no sentido de apontar elementos teóricos e metodológicos embasados empiricamente que possam subsidiar as propostas atuais e futuras de intervenções com o objetivo de dar nova conformação à administração pública brasileira diminuindo os graves problemas da precarização da força de trabalho na UFG, bem como o retorno do financiamento público como única fonte de custeio da instituição.

Considera-se que a metodologia tem como objetivo nortear o pesquisador e não aprisioná-lo em um determinado referencial teórico-metodológico. Assim, neste estudo, privilegiou-se a análise qualitativa fundamentada em dados quantitativos, por se entender que o uso dessas duas dimensões, de forma articulada, apresenta maiores possibilidades de que se atinjam os objetivos propostos, entendendo que fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo que, só quando inseridos no todo correspondente, adquirem verdade e concreticidade. (KOSIK, 1976).

Para apreender as tendências dominantes no movimento do objeto no real e analisar suas mediações mais complexas, a investigação compreendeu pesquisa bibliográfica e pesquisa empírica.

As respostas aos questionamentos levantados foram dadas por meio de revisão bibliográfica, que forneceu os aportes teóricos recolhidos da literatura especializada, com base no estudo dos elementos da conjuntura política, econômica e social, tanto em âmbito nacional quanto internacional, que levaram o governo FHC (1995 a 2002) a implantar a reforma no Estado brasileiro. Tornou-se importante a compreensão teórica do quadro sócio-político do período, quando se assistiu a duros ataques às políticas públicas e aos direitos sociais de cidadania perpetrados pela proposta neoliberal, uma vez que as sequelas desses ataques ainda se fazem presentes no cotidiano da administração pública, do serviço público e, em especial, da UFG.

A fundamentação teórica utilizada deu suporte às várias análises que se impuseram visando à compreensão histórico-social da reforma do Estado brasileiro na década de 1990. Fez-se necessário construir um referencial teórico que contribuísse para apreensão desse processo histórico, evitando-se a utilização de enfoques restritos ou unilaterais. Contudo, é importante considerar que as políticas sociais públicas só podem ser compreendidas como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes, conforme afirmam Behring e Boschetti (2008).

A partir de leitura, análise e reflexão do material teórico produzido por diferentes pensadores sobre o Estado, de diversas escolas de pensamento, a pesquisa bibliográfica está referenciada no debate clássico e no debate

contemporâneo, tanto da temática principal quanto das temáticas transversais à problemática estabelecida pelo objeto de pesquisa.

A pesquisa empírica se desenvolveu por meio de coleta, sistematização e análise de dados e documentos sobre o tema produzidos pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); análise da legislação aprovada relacionada ao tema, dos relatórios anuais de prestação de contas produzidos pela Universidade Federal de Goiás (UFG), referentes ao quadro de pessoal: aposentadorias, demissões, ingressos, número de trabalhadores terceirizados e de fundações e de informações produzidas por órgãos da UFG, em especial pelo Departamento de Pessoal e pelo Centro de Gerenciamento do Espaço Físico (CEGEF); relatórios da Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE) e da Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas (FUNDACH).

Ao final da pesquisa, todos os dados foram agrupados e tabulados e os resultados estão apresentados em forma de tabelas no texto, conforme natureza, assuntos de interesse e categorias teórico-analíticas. Como critério adotado na análise teórica dos dados empíricos, foram privilegiados os maiores índices em relação a recorrência, discrepâncias, regularidades e relevância para a pesquisa dos dados coletados e acessados.

No decorrer do processo de grupalização e tabulação dos dados, foram feitos os recortes por assuntos de interesse, levando-se em conta o objeto, as hipóteses orientadoras da pesquisa e os objetivos geral e específicos.

A conclusão da pesquisa subsidiou a elaboração desta dissertação apresentada ao Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/SER), com o intuito de contribuir para o aprofundamento do debate sobre o tema.

A estrutura da pesquisa delineou-se no processo de investigação, de organização e análise dos dados. O formato de exposição, para efeitos didáticos, constituiu-se na apresentação do estudo em três capítulos fundamentais. O primeiro capítulo discute algumas características do Estado a partir de uma visão crítica. O Estado é entendido como produto da sociedade, sendo expressão das lutas de classes antagônicas e, em consequência, da dominação da classe economicamente mais forte.

Procurou-se, ainda, compreender os fundamentos da reforma neoliberal e os principais argumentos teóricos e históricos dos ideólogos dessa reforma no Estado brasileiro no período de 1995 a 2002, destacando-se que o modelo econômico pode ser definido como um conjunto de princípios com base nos quais se articula o funcionamento da economia e que, é a partir das bases desse modelo, que são fixados os objetivos a serem alcançados por meio do estabelecimento de políticas e ações de governo. Nessa linha de raciocínio, depreende-se que o modelo pode ser complementado com políticas econômicas distintas, desde que siga fielmente os limites estabelecidos, no caso pela política neoliberal.

A universidade, inserida nesse contexto, mesmo estando presente em seu interior o antagonismo de classes,

postula a função social da educação como processo de formação e emancipação humanas.[...] Nesse sentido a crise da educação no capitalismo contemporâneo tornou-se uma questão social, na medida em que o mercado, como “locus fetichizado” das relações sociais, tenta homogeneizar essas relações, negando as contradições desse processo e ocultando as relações de poder, de classe e exclusão social (VIANA, 1999, p. 5).

Destaca-se a discussão sobre Estado em duas grandes concepções, a liberal e a marxista, e a compreensão dos fundamentos econômico-ideológicos do processo das reformas realizadas no período estudado, com destaque ao processo de globalização.

Neste capítulo optou-se por trabalhar com análises de autores como: Engels (1985), Marx e Engels (1982), Anderson (2003) Buonicore (2004), Bobbio (2005; 1993), Coutinho (1972), Costa (2003), Azevedo (2001) Gramsci (1981), Poulantzas (2000), Chesnais (1996), Braverman (1987), Borja (2002), Netto e Braz (2008), Fiori (2002; 2009), Carvalho (2009), Batista (2001), Harvey (2004), Stiglitz (2010), Pereira (2001; 1999; 1998; 1997), Weber (2009), Sandroni (2002), Saes (2004), Torres (2008), Meirelles (2000), Martins (1995), Netto (2006), Souza Filho (2007), Laurell (2008), Viana (1999; 2007), Gruppi (1985), Costa (2003), Gaetani (1998), além da Constituição Federal, Leis e Decretos do governo federal.

O segundo capítulo discute as ações do processo de reconfiguração da administração pública brasileira por meio da Reforma Administrativa, da Reforma da previdência social do servidor público, bem como do contingenciamento de recursos para as instituições federais de ensino Superior (IFES) no período de 1995 a 2002,

com o objetivo de compreender o processo da reorganização da administração pública no Brasil, na lógica da reforma do Estado implantada no período.

O capítulo trata da adesão do Brasil ao projeto neoliberal sob o argumento de que a globalização é o único caminho de defesa dos interesses nacionais, num mundo onde já não existiriam mais fronteiras nem ideologias: é o período do Brasil entrando na era da globalização.

O capítulo enfatiza, ainda, o processo de reforma administrativa no Brasil, país em desenvolvimento, bem como as alterações ocorridas na legislação brasileira que permitiram o ingresso de servidores no serviço público mediante outras formas de contratação: terceirização, convênios com organizações não governamentais (ONG); Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); e, no caso das instituições federais de ensino superior (IFES), mediante as fundações de apoio à pesquisa. A reforma da previdência social dos servidores públicos foi outra importante ação do processo de reconfiguração da administração pública, além de ser de grande relevância para o sistema capitalista neoliberal, na medida em que proporcionou o ingresso de volumes financeiros fixos no mercado de capitais.

Discute-se, finalmente, a questão do financiamento, em relação ao qual, uma das estratégias adotadas pelo governo para redução das despesas com o ensino superior federal foi desobrigar-se de repassar os recursos constitucionalmente vinculados à educação, dando-lhes outra destinação.

Neste capítulo, recorreu-se aos seguintes autores: Filgueiras (2006), Fiori (2002), Pereira (1997; 1998), Antunes (2005), Mascarenhas (2000), Marcelino (2004), Alves (2002), Silva (2010), Kian (2010), Andifes (2009), Piscitelli (2003), Todeschini (2000), Chesnais (1998), Farnetti (1998), Cordeiro (2005), Soares (2003), Amaral (2003), Panizzi (2002), Queiroz e Heber (2001), além da Constituição Federal de 1988, Decretos e Leis do governo federal.

O terceiro capítulo discute os reflexos, na Universidade Federal de Goiás (UFG), do processo de reconfiguração da administração pública brasileira e, por conseguinte, do serviço público, bem como do contingenciamento de recursos no período de 1995 a 2002, analisando as ações desse processo que mais se refletiram na administração da universidade, quais sejam: 1) a reforma da previdência, que causou uma corrida à aposentadoria; 2) a reforma administrativa, com extinção de cargos, ausência de concurso público para reposição das vagas ociosas em

decorrência de aposentadorias, e a (in)consequente terceirização do serviço público; os incentivos à demissão voluntária; e, 3) a reforma financeira via contingenciamento dos recursos orçamentários destinados à UFG. Os dados para a análise nesse capítulo foram levantados durante o processo de pesquisa, especialmente, no que diz respeito ao quadro de pessoal e ao financiamento.

Analisa-se, ainda, nesse capítulo, a educação superior federal no contexto das orientações neoliberais, bem como se identificam as funções, os princípios, a finalidade, a organização e a estrutura de poder da UFG, tendo como base seus Estatuto e Regimento.

Como referencial desse capítulo temos os seguintes autores: Chaui (2001), Azevedo (2001), Sguissardi (2002; 2009), Gentili (2004), Amaral (2003; 2010), Pereira (1997), Libaneo, Oliveira e Toschi (2003), Fiori (2002), Oliveira (2000; 2003).

CAPÍTULO 1

Concepções de Estado e os fundamentos do processo de reforma da administração pública e do serviço público no período de 1995 a 2002

Este capítulo analisa os fundamentos da reforma do Estado contidos nos planos de ajustes orientados por organismos multilaterais. O início dessa análise busca explicitar algumas determinações relevantes que permitem caracterizar as razões socioeconômicas e políticas que fundamentaram o processo de reforma do estado capitalista, bem como seu referencial teórico.

Analisa, ainda, a administração pública e o serviço público no contexto das ações que compuseram o processo da reforma do Estado, com um aprofundamento teórico sobre as complexas relações entre administração pública, serviço público e políticas públicas, cujo objetivo é levantar alguns elementos determinantes para a compreensão do processo da reconfiguração da administração pública, com consequências para o serviço público e para as políticas públicas. Também o surgimento de um novo padrão de administração da máquina pública, que só pode ser compreendido no contexto das transformações da sociedade capitalista, constitui objeto de análise realizado no presente capítulo.

1.1 Origem do Estado moderno

No sistema capitalista, a partir do momento em que o homem passou a produzir para além de suas necessidades, aparece o mecanismo denominado excedente de produção, cujo produto passou a ser vendido, gerando riquezas. Começa, então, nova era histórica no desenvolvimento da sociedade contemporânea. Para proteger e garantir essa nova riqueza surge o Estado. Na visão de Engels (1985),

a riqueza passou a ser apreciada e respeitada como bem supremo e as antigas ordenações gentílicas foram pervertidas para justificar a obtenção de riquezas pelo roubo, violento. Só uma coisa faltava ainda: uma instituição que não só protegesse as riquezas recém-adquiridas por cada indivíduo contra as tradições comunistas da ordem gentílica, que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão menosprezada, e declarasse essa consagração como o fim supremo de toda a comunidade humana, [...] uma instituição que eternizasse não só a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito da classe possidente à exploração da não

possidente e à dominação sobre esta. E essa instituição veio. Foi inventado o Estado (p. 309, t.III).

Segundo Lessa e Tonet (2008, p. 57), “para manter sua dominação os que detêm a propriedade dos meios de produção criaram o Estado, que é o conjunto formado pelos funcionários públicos (a burocracia), a polícia, o exército e o Direito”.

O Estado moderno, tal qual o conhecemos, unitário e dotado de um poder próprio, independente de quaisquer outros poderes, que faz uma distinção entre Estado e sociedade civil, começa a nascer na segunda metade do século XV (GRUPPI, 1985).

Aquele período foi marcado pela existência do Estado absolutista, sistema político e administrativo que prevaleceu dos séculos XV ao XVIII e que se caracterizou pela concentração de poder nas mãos da aristocracia, pelo uso da violência pelo governo e pela falta de liberdades. Esse Estado absolutista, após atingir seu apogeu ou, conforme entendimento de Marx, sua saturação, enfrentou inúmeros movimentos de oposição baseados em ideias liberais. Nesse período, aconteceram grandes transformações no campo sociopolítico e econômico que mudaram o curso da história, como as grandes navegações e, conseqüentemente, a descoberta de novos continentes com possibilidades de novos mercados, a reforma protestante, entre outras.

Essas transformações fortaleceram o movimento da burguesia por uma economia livre, sem o intervencionismo estatal, movimento que cresceu e se impôs a partir da Revolução Francesa, com a separação entre a Igreja e o Estado. Dessa forma, um novo tipo de Estado foi formado, com o apoio burguês, centralizando todas as decisões políticas. Nesses termos, esse modelo de Estado é formado por um conjunto de instituições que desempenham funções por meio de pessoal próprio. Esse Estado passa a monopolizar a criação de regras dentro de seu território, levando à criação de uma cultura política e ideológica comum, sendo-lhe delegado o papel de garantidor dos interesses privatistas da sociedade burguesa.

Engels (1985, p. 368, t.III), apresenta o processo histórico de constituição e dominação do Estado, como órgão de classe, da seguinte forma:

como o Estado surgiu da necessidade de manter enfreadas as oposições de classes, mas, ao mesmo tempo, surgiu no meio do conflito entre essas classes, ele é, em regra, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, e que, por seu intermédio, se torna também a classe politicamente dominante, obtendo assim, novos meios para a subjugação e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado da Antiguidade era, antes de *tudo*, o Estado

dos donos de escravos para a subjugação dos escravos, tal como o Estado feudal era o órgão da nobreza para a subjugação dos camponeses servos e dependentes e o modelo de Estado representativo é o instrumento da exploração do trabalho assalariado pelo capital.

Mesmo antes do surgimento do Estado moderno, era necessária, para o exercício do poder, a existência de crenças e de uma justificativa para legitimar o chamado “direito natural”, ou seja, a influência do Divino, por meio da religião, aliada a doutrinas, por meio de legislação (leis), legitimavam o poder de mando do governo, fazendo com que a população fosse obediente as suas determinações.

Essas crenças e doutrinas refletem o pensamento político dominante nas diversas fases da evolução humana e procuram explicar a origem do Estado e, conseqüentemente, o estabelecimento de um conjunto de regras que passaram a disciplinar as relações sociais entre os homens, que deram origem à reprodução de uma determinada relação de produção (BUONICORE, 2004).

1.1.1 O Estado na concepção liberal

Segundo a concepção liberal clássica, o Estado é um instrumento regulador e organizador da economia. Seus principais conceitos incluem o individualismo, liberdade de pensamento, liberdade religiosa, direitos civis, estado de direito, governo limitado, propriedade privada e livre mercado.

O pressuposto filosófico do Estado liberal é a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural: os seres humanos têm por natureza e, portanto, independentemente de sua própria vontade, e menos ainda da vontade de alguns poucos, certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade. Cabe ao Estado respeitar, e não invadir esses direitos. (BOBBIO, 2005, p. 11)

Esses são os pressupostos que embalsamaram uma coletividade formada, inclusive, por pequenos burgueses e proletários que levaram a civilização, por meio de uma transição progressista efetuada pela Revolução Francesa, a dar um salto de qualidade nas relações sociais e de classe. Naquele momento, a burguesia representava os interesses do povo (COUTINHO, 1972). Com a revolução, o proletariado passou a ser uma classe autônoma e possuidora de direitos de liberdade e de igualdade. A burguesia desempenhou na história um papel altamente revolucionário, pois destruiu todas as relações feudais e patriarcais (MARX; ENGELS, 1982).

No entanto, embora em parte, a burguesia rompeu com o caráter classista e com o ideário progressista naquilo que afetava os interesses do proletariado. Ela mantém os princípios de igualdade e liberdade; agora, no entanto, condicionados à legislação (COUTINHO, 1972). Passou a considerar apenas os direitos civis, deixando para trás os ideais iluministas. O que se pretendia era a defesa da propriedade privada, dos meios de produção e a economia de mercado, baseada na livre iniciativa e na competição (lei da oferta e da procura), por meio da ação do Estado mínimo, ou seja, do Estado não intervencionista.

Sobre esse momento de ruptura, Costa (2003, p.182), referindo-se à Revolução Francesa, escreve:

o desencadeamento e radicalização desse processo revolucionário remontam a 14 de julho de 1789, quando as classes populares, famintas, revoltadas e desarmadas, invadem e dominam a Bastilha, forte prisão símbolo do poder absolutista. Esse acontecimento marcará profundamente o caráter assumido pela luta de classes na França e significa a irrupção das classes populares nas disputas políticas, defendendo reivindicações sintetizadas no lema “liberdade, igualdade e fraternidade”. Inicialmente propalados pela burguesia em busca de poder, mas na prática, negando e, ironicamente, golpeando de forma sistemática até os sentimentos mais nobres, os direitos sociais e a solidariedade se convertem em mercadorias.

Ainda sobre o processo de ruptura entre burguesia e proletariado, Costa (2003, p.184) afirma que

a Comuna de Paris de 1871 explicita, clara e indiscutivelmente, as contradições e o caráter classista dessa sociedade que lutava para se consolidar. Ao mesmo tempo, explicita, de forma contundente, que a conquista da “liberdade, igualdade e fraternidade”, bandeiras que moviam as classes populares há mais de um século, só seria possível com a superação da sociedade de classes, com a destruição da sociedade burguesa. A partir do movimento Comuna de Paris, do ponto de vista histórico, a burguesia, aliada ou não a outras classes proprietárias e dominantes, assume definitivamente o campo da contra-revolução, desmascarando, de vez, a mística, brilhantemente elaborada e verbalizada, de que a sociedade burguesa-capitalista constituía o coroamento do desenvolvimento social e que a história, como processo evolutivo, chegava a seu fim.

Com base nesses novos postulados, o Estado liberal espera que as coisas se modifiquem sem intervenção do Estado. O mercado é visto como o grande responsável e regulador das relações, não necessitando de intervenção seja individual ou de grupo; tudo se ajusta e se relaciona de forma *natural*, sem que o Estado tenha que se intrometer, tanto de forma direta, no processo de produção, como também no consumo, visto que as liberdades individuais devem ser respeitadas para que tudo se acomode de forma comum e simples.

Por “liberalismo” entende-se uma determinada concepção do Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitados, contrapondo-se, portanto, ao Estado absoluto [...] O liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções (BOBBIO, 2005, p.7).

O pensamento liberal sempre buscou a separação entre Estado e sociedade, na medida em que o Estado deve possuir uma independência em relação à sociedade civil e deve ser visto como instância conciliadora entre as classes sociais. O poder do Estado é exercido não apenas por meio de um aparato estatal que influencia a sociedade civil, mas, sobretudo, como uma instância de dominação ideológica e política que produz mudanças nas práticas sociais e políticas como um todo.

No entanto, segundo Azevedo (2001), em função das contradições surgidas no processo de desenvolvimento do capitalismo, como fruto de suas crises e das estratégias para contorná-las, surge uma nova concepção denominada liberal moderna da cidadania.

Essa concepção surgiu defendendo o bem-estar e a igualdade como pré-requisitos para o exercício pleno da individualidade e da liberdade, abrindo, assim, espaço para legitimar a ação estatal na economia e em outras instâncias privadas, para que o maior número de ações de bem-estar fosse levado ao maior número de pessoas.

É importante lembrar que esse processo foi viabilizado por múltiplas orientações econômicas e políticas que incidiram sobre a composição das classes sociais e sobre os modos de explicitação dos conflitos entre o capital e o trabalho. Construiu-se, pois, a partir das lutas históricas dos trabalhadores por emprego e pelos direitos de proteção ao trabalho (AZEVEDO, 2001, p. 19).

A concepção liberal moderna de Estado apresenta duas abordagens: a *pluralista* e a *social-democrata*.

A *abordagem pluralista* tem a preocupação de captar o modo como as reivindicações e demandas das classes sociais são processadas pelo sistema político, ou seja, visa a perceber de que maneira os bens públicos surgem como tais, mediante pressões sociais.

Essa abordagem não questiona a intervenção estatal; ao contrário, tem por objetivo revelar as estratégias pelas quais esta é definida e legitimada na busca do bem comum. A participação do povo é vista como essencial como forma de

influenciar a ação estatal na construção de uma escala de prioridades para a alocação de recursos públicos.

Parte-se, pois, do suposto da existência de um amplo espectro de demandas e reivindicações das mais variadas ordens. E que os indivíduos, de algum modo, esperam e almejam que elas sejam contempladas pela ação governamental. Ao mesmo tempo, considera-se, também, a impossibilidade do atendimento de todas as reivindicações, em face da escassez de recursos, já que as necessidades humanas são crescentes e ilimitadas. (AZEVEDO, 2001, p. 25-26)

Para Azevedo, os pluralistas reconhecem a existência de uma distribuição desigual do poder e localizam as raízes das desigualdades sociais na distribuição diferenciada do poder. Postulam que a participação deve ser mediada. Essa mediação se dá por meio da ação dos partidos políticos, de seus programas e candidatos. Os eleitores, ao votarem, sancionam e legitimam seus representantes dando-lhes legitimidade para a defesa de seus interesses.

A tecnoburocracia e as pressões dos grupos sobre o governo não são desconhecidas pelos pluralistas, que têm o foco nos processos que convertem as demandas em políticas públicas. Essa abordagem destaca a importância da educação como meio de transformação das mentalidades.

A escolarização, desse modo, constitui-se numa questão central, seja na ótica da socialização da política, seja como meio de equalização do poder. Como a instância política é privilegiada, concebe-se a desigualdade como decorrente da desigualdade de poder, resultante, por sua vez, da falta de preparação dos indivíduos para o consumo político (AZEVEDO, 2001, p. 28).

A educação é entendida, portanto, como instrumento para incutir “nos indivíduos normas, valores e atitudes que possibilitem a formação de agentes sociais e políticos dentro dos marcos racionais requeridos pela modernidade.” (Almond e Verba, apud AZEVEDO, 2001)

Já a abordagem *social-democrata* centra-se no sistema de proteção social como uma totalidade, por meio da análise de suas condições de permanência e ajustamento. Busca compreender seus limites e possibilidades para, nos marcos das sociedades capitalistas, obter um melhor padrão de justiça. (AZEVEDO, 2001)

Segundo Azevedo (2001), Titmuss foi um dos clássicos da abordagem social-democrata, sendo o primeiro a definir tipologias para o estudo dos sistemas de proteção social, classificando-os em três tipos básicos, a saber: a) modelo residual de bem-estar; b) modelo institucional, e c) modelo institucional redistributivo.

O 'modelo residual de bem-estar' seria o sistema típico das sociedades em que a intervenção do Estado só ocorrera quando faltaram os recursos privados. Caracterizava-se, pois, pelo caráter tópic e temporalmente limitado da ação estatal, mobilizada apenas durante as situações emergenciais. O segundo, o 'modelo industrial de ampla realização', corresponderia àquele em que o Estado interviu parcialmente, voltando-se para a correção dos defeitos do mercado. As políticas sociais, neste contexto, colocaram-se complementares às instituições econômicas. O terceiro e último tipo desta classificação é o 'modelo institucional redistributivo, caracterizado pela produção e distribuição de bens e serviços públicos sociais que não teriam como referente os vínculos dos indivíduos com o mercado. Tratavam-se dos serviços a que tinham direito todos os cidadãos sem qualquer tipo de discriminação (Titmuss, apud AZEVEDO, 2001, p. 30).

Esta abordagem defende ajustes e reformas nos sistemas de proteção social público, ainda que descarte sua total desregulação pelo Estado, defendendo, no entanto, reformas estruturais. Argumenta a necessidade da preservação das conquistas, mas não desconhece os problemas que acompanham a gestão das políticas públicas.

1.1.2 O Estado na concepção marxista

Segundo Azevedo (2001), o marxismo, como corrente de pensamento que preconiza categorias sociais de caráter acadêmico, ganhou maior interesse a partir do final da década de 1960, quando a crise financeira provocou o debate sobre as formas e funções assumidas pelo Estado capitalista, tendo nas políticas públicas um importante instrumento viabilizador da cidadania.

Bottomore (2001), em seu dicionário sobre o pensamento marxista (p.133), traz a definição de Estado em uma perspectiva de classe, ou seja,

como uma instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe. O Estado é, essencialmente, a instituição pela qual uma classe dominante e exploradora impõe e defende seu poder e seus privilégios contra a classe ou classes que domina e explora.

Na concepção marxista, o Estado não supera as contradições da sociedade civil, mas é visto como o reflexo delas, e sua função é perpetuá-las. Por isso, só aparentemente visa o bem comum, estando de fato a serviço dos interesses da classe dominante. Para os marxistas, a história de toda a sociedade é a história da lutas de classes, em que opressores e oprimidos sempre estiveram em constante

antagonismo. Essas lutas, ao longo da história, culminaram em uma transformação revolucionária de toda a sociedade ou com o declínio das classes em luta.

Para a concepção marxista de Estado, na história da sociedade estão sempre presentes hierarquias sociais que criam um antagonismo entre essas classes hierarquizadas. A idade média, por exemplo, é composta por senhores feudais, vassalos, burgueses das corporações e oficiais servos. Já na idade moderna, a sociedade capitalista é dividida em duas classes: a classe burguesa e a classe proletária.

Portanto, para Marx, a moderna sociedade burguesa, saída do declínio da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos de classe. Como consequência da própria dinâmica da realidade social emergem novas classes, novas condições de opressão e novas formas de luta.

No sistema capitalista, a exploração e a alienação alcançam o máximo de intensidade e o Estado é visto como o instrumento por meio do qual uma classe domina e explora outra. “O executivo do Estado não é mais do que uma comissão (comitê) para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa.” (MARX e ENGELS, 1982, p.109) O Estado seria necessário para proteger a propriedade e adotaria qualquer política de interesse da burguesia. Além disso, a competição leva os capitalistas a explorarem cada vez mais os trabalhadores, sendo o trabalho reduzido a simples mercadoria.

Segundo Azevedo (2001, p. 40), Marx reconhecia que a organização do mundo do trabalho permitiria à classe trabalhadora obter conquistas que amenizariam sua exploração, não deixando de reconhecer, também, “que o poder público, mesmo legislando em favor do trabalho, estava, em última instância, garantindo as condições gerais da produção e reprodução daquela ordem.”

Gramsci (1981), embora sendo um teórico marxista, introduziu um elemento novo na análise do papel do Estado, que difere da concepção de Marx. Ele apresenta a concepção de Estado ampliado, que significa o somatório entre sociedade civil e sociedade política. A seu ver, a sociedade política (Estado) representa o espaço da ditadura, da coerção e da dominação; já a sociedade civil representa a hegemonia de pensamento que leva ao consenso, à mediação e à direção política. Esse complexo conjunto formado pela sociedade civil e sociedade política constitui um bloco histórico: “o homem deve ser concebido como um bloco

histórico de elementos puramente subjetivos e de elementos de massa - objetivos ou materiais - com os quais o indivíduo está em relação ativa.” (GRAMSCI, 1981, p.47)

A estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo-contraditório e discordante das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias que reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a inversão da práxis.” (GRAMSCI, 1981,p.4) [...] “é na estrutura global na qual se inserem, como momentos dialéticos, a estrutura econômica e as superestruturas ideológicas.” (p. 52) [...] “a ciência é uma superestrutura, uma ideologia.” (p. 71)

No processo histórico, em decorrência de lutas e da organização da classe trabalhadora, a sociedade civil passou a ter outro perfil, com o surgimento dos sindicatos, de partidos mais democráticos e da própria organização da população, de modo geral, em movimentos sociais. Essas organizações passaram a ter um papel ora de mediadoras, ora de reivindicadoras e, muitas vezes, de conciliadoras entre o Poder Público (Estado) e a população, no atendimento de suas necessidades e demandas.

Gramsci (1981), ao falar da importância e do papel da hegemonia e do intelectual orgânico no processo de tomada de poder, apresentou o fio condutor para a organização dos movimentos. O que muda na concepção de Gramsci é o modo de exercer o poder de classe e fazer política, já que o Estado se amplia com a inclusão da sociedade civil. Buscar a hegemonia e o consenso e tentar legitimar-se significam que o Estado deve levar em conta outros interesses que não os restritos à classe dominante.

No Estado ampliado, a conquista da direção político-ideológica e do consenso é um processo de luta que, progressivamente, vai-se dando por meio da disputa de posições. Para Gramsci, é com a participação na política que se dá a conquista de espaços políticos. Essa participação, por sua vez, implica a conquista progressiva, que, inicialmente, altera a correlação de forças na sociedade civil e termina por impor a ascensão de uma nova classe (ou bloco de classes) ao poder do Estado.

Gramsci (1981) dá aos partidos políticos e à sociedade civil grande importância nesse processo, por meio da atuação dos intelectuais orgânicos, uma nova categoria de intelectuais provenientes das “massas” (classe social), que a

geraram, para cumprir o papel de, por intermédio da hegemonia de ideais, criar uma nova ideologia.

A articulação entre Estado e sociedade civil determinou um novo modo de se fazer política. A partir dessa proposta gramsciana de ampliação, o Estado e a política devem ser vistos em estreito relacionamento com as mobilizações de base, movimentos populares e partidos políticos, considerando que os conflitos de classe fugiram à compreensão das categorias analíticas clássicas.

Para Boito Jr. (2007), a estrutura de classe já não era tão clara e consistente, levando a um questionamento da tese segundo a qual o desenvolvimento do capitalismo levaria a uma polarização sociodemográfica entre burguesia e proletariado. Para esse autor, os intelectuais próximos dos partidos comunistas e os dirigentes desses partidos trabalhavam com uma noção ampliada de classe trabalhadora ou de classe operária.

As interpretações na abordagem marxista se diferenciaram ao longo do tempo, em função de questões econômicas surgidas na interpretação dos aspectos político-ideológicos, sempre com o entendimento das “formas e funções do Estado e dos limites e possibilidades da sua atuação perante as crises do capitalismo.” (AZEVEDO, 2001, p. 42)

Entre as variantes do marxismo, encontram-se: a) variante denominada *Capitalismo Monopolista de Estado* e, b) variante denominada “*lógica do capital*” ou “*derivacionista*”.

Na variante *Capitalismo Monopolista de Estado*, a ação estatal, por meio de políticas, objetivava, predominantemente, a defesa dos monopólios. Para Braverman (1987, p. 215), “o capitalismo monopolista teve seu início nas últimas duas ou três décadas do século XIX, caracterizando-se pela concentração e centralização do capital, sob a forma dos primeiros trustes, cartéis e outras formas de combinação”, dando origem à estrutura moderna da indústria e das finanças capitalistas.

Desse modo, o capitalismo monopolista abrange o aumento de organizações monopolistas no seio de cada país capitalista, a internacionalização do capital, a divisão internacional do trabalho, o imperialismo, o mercado mundial e o movimento mundial do capital, bem como as mudanças na estrutura do poder estatal (BRAVERMAN 1987, p. 216).

Os marxistas deram diversos nomes a esse novo estágio do capitalismo: capitalismo financeiro, imperialismo, neocapitalismo, capitalismo recente. No entanto, o que tem prevalecido é a denominação dada por Lênin, quando afirmou

que a “quinta essência econômica do imperialismo é o capitalismo monopolista.” (BRAVERMAN 1987, p. 215)

Na variante denominada *derivacionista*, os interesses conflitantes do capital não permitiam a reprodução das condições sociais para sua própria reprodução, levando à intervenção do Estado no sentido de preservar os interesses globais do processo de acumulação (AZEVEDO, 2001).

A variante derivacionista tem como preocupação básica demonstrar que a evolução das formas e funções do Estado, bem como os limites e possibilidades de sua atuação, têm estado interligados com os interesses gerais da acumulação e que só seria possível o seu entendimento quando relacionado às contradições inerentes à própria acumulação do capital (AZEVEDO, 2001).

Ainda, segundo Azevedo (2001), Poulantzas, inspirado pelo estruturalismo de Althusser e pela teoria da hegemonia de Gramsci, relativizou o papel do Estado na defesa dos interesses das classes dominantes, ou seja, o Estado, mesmo representando interesses políticos de classe, comporta em suas estruturas um jogo de forças que permite o reconhecimento, dentro de determinados limites, dos interesses dos trabalhadores, dependendo da estratégia acionada pela dominação hegemônica das classes dominantes na busca do *consentimento*.

O que se depreende é que cada fase do capitalismo determina, com base na abrangência e nas consequências diretas das condições políticas, econômicas e sociais, a concepção de Estado vigente, bem como maior ou menor participação da sociedade na execução das políticas sociais, a depender do nível de articulação entre o Estado e a sociedade.

1.2 Fundamentos do processo de reforma do Estado

Com base no objeto proposto, para compreensão desse processo, este estudo entende o Estado como organização política por meio da qual se exerce a dominação e o poder político. Nesse processo, “o papel do Estado em relação à economia modifica-se não somente no decorrer dos diversos modos de produção, mas também segundo os estágios e fases do próprio capitalismo.” (POULANTZAS, 2000, p. 16)

O desenvolvimento do capitalismo é permeado por crises econômicas, seja de demanda, seja de superprodução, ao longo de sua história, tendo, portanto, uma dinâmica de instabilidade com períodos de crescimento, sucedidos por períodos de depressões.

Dessa forma, no final do século XX, deparamo-nos com uma nova fase do capitalismo, agora globalizado, ou mundializado, com globalização do comércio, do capital produtivo e do capital financeiro².

Dois são os termos utilizados para a caracterização da fase atual em que se encontra o capitalismo. Alguns autores utilizam o termo globalização, outros utilizam mundialização.

Para Chesnais (1996, p. 23), o adjetivo “global” surgiu no começo dos anos 1980 nas grandes escolas americanas de administração de empresas e foi popularizado em obras e artigos dos consultores de estratégias de marketing. Para ele, a utilização do termo inseriu-se com força no discurso político neoliberal, assumindo uma faceta de “progresso técnico”: a globalização foi apresentada como processo benéfico e necessário.

Chesnais (1996, p. 17), ao definir a expressão mundialização do capital, entende que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês “globalização”, traduzindo não apenas a capacidade estratégica dos oligopólios, mas, também, a integração internacional dos mercados financeiros.

Os liberais defensores desse processo até admitem que a globalização traz alguns inconvenientes, mas, para eles, é preciso que a sociedade se *adapte* às novas exigências e obrigações e descarte qualquer ideia de procurar orientar, dominar e controlar esse novo processo, canalizando-o para outro rumo. Chesnais (1996), mediante abordagem crítica, desvela os pressupostos básicos desse processo:

² “Ao fazer essa divisão, a primeira coisa que se observa é que a globalização do comércio é um fenômeno desigual: 94% do comércio internacional ocorre entre os países desenvolvidos e o pouco que compram dos países subdesenvolvidos consiste principalmente de bens primários e manufaturados produzidos nas filiais das empresas do primeiro mundo. Quanto à globalização dos investimentos produtivos, estes são muito reduzidos, apesar dos baixos salários e da diminuição da carga fiscal, através dos quais os países periféricos tentam atrair investimentos internacionais. Oskar Lafontaine afirma a esse respeito que “70% do conjunto mundial de investimentos diretos se encontram na Europa Ocidental, nos Estados Unidos e no Japão. É também desses países de onde vem o capital. No que se refere ao capital financeiro, favorecido pelo desenvolvimento da informática e das telecomunicações, este tem se dedicado a fazer investimentos de caráter bastante volátil para obter os maiores lucros nos prazos mais curtos, com graves prejuízos para os países receptores, que experimentam crises financeiras e instabilidade de seus mercados.” (BORJA, 2002, p. 25-26)

Com efeito, a globalização é a expressão das “*forças de mercado*”, por fim liberadas [...] dos entraves nefastos erguidos durante meio século. [...] pressupõe que a liberalização e a desregulamentação sejam levadas a cabo, que as empresas tenham absoluta liberdade de movimento e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado (CHESNAIS, 1996, p. 25).

Para esse autor, o processo de globalização do capital é o resultado de dois movimentos conjuntos que, embora interligados, são distintos entre si. O primeiro movimento é caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo movimento se refere às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas aplicadas desde o início da década de 1980.

A perda, para a esmagadora maioria dos países capitalistas, de boa parte de sua capacidade de conduzir um desenvolvimento parcialmente aut centrado e independente; o desaparecimento de certa especificidade dos mercados nacionais e a destruição, para muitos Estados, da possibilidade de levar adiante políticas próprias, não são *consequência mecânica* da globalização, intervindo como processo “externo”, sempre mais coercitivo, impondo a cada país, a seus partidos e a seus governos uma determinada linha de conduta. Sem a intervenção política ativa dos governos que aceitaram não resistir a eles, e sem a implementação política de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir *tão depressa e tão radicalmente* os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos humanos e naturais, onde lhes for conveniente (CHESNAIS, 1996, p. 32).

A globalização do capital, portanto, nasceu de um processo de interação entre o movimento de reforço para a recomposição das posições do capital privado, tanto industrial quanto bancário, e a crescente dificuldade de se continuar a execução das políticas de proteção social asseguradas pelo Estado de Bem de Estar (*Welfare State*). O contexto geral era de fim da “idade do ouro” causada pela queda da taxa de lucro, com o rompimento, por parte dos EUA dos acordos de Bretton Woods em que se vinculava o dólar ao ouro. Daí, o fim do chamado padrão ouro e a crise do petróleo.

A globalização que se caracteriza pela internacionalização e interdependência das economias nacionais no marco de um planeta que tende a ser um único e grande mercado financeiro, monetário e comercial, a funcionar 24 horas por dia.[...] Há que se registrar que a globalização não é um fenômeno novo. Todos os impérios ao longo da História impuseram sua própria globalização da economia... [...] A globalização pode ser dividida em

três elementos: a globalização do comércio; a globalização do capital produtivo e a globalização do capital financeiro (BORJA, 2002, p. 22 e 25).

A globalização não é um acontecimento recente, mas o que diferencia a globalização do início do capitalismo para a fase neoliberal é a velocidade e abrangência de seu processo, que vem produzindo um conjunto de mutações na vida social da humanidade. Essas mudanças estão causando fortes implicações na política mundial, na economia, no mundo do trabalho e nas tradições culturais, influenciadas pelos meios de comunicação e pelo poder econômico-financeiro das corporações transnacionais (COSTA, 2008).

Essas transformações consumaram a mundialização do capital, permitindo o surgimento de um modo de funcionamento específico do capitalismo, predominantemente financeiro e rentista (NETTO; BRAZ, 2008), com a fusão de grandes empresas e ampliação da concentração do poder político e econômico, além de aumento da influência cultural. Essas grandes empresas operam financeiramente no mundo inteiro, utilizando-se dos fundos mútuos de investimentos e fundos de pensão, aplicando em investimentos especulativos nas bolsas de valores de todo o mundo, ignorando fronteiras nacionais desde que ofereçam melhor rentabilidade. Chesnais (1996) vincula o fenômeno da mundialização à existência dos Estados nacionais.

A mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados nacionais. Esses processos, no entanto, acentuam os fatores de hierarquização entre países, ao mesmo tempo que redesenham sua configuração. O abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, da dominação econômica e apolítica do capital monetário rentista, daqueles que sofrem essa dominação, alargou-se ainda mais. Mas a mundialização também foi acompanhada de modificações nas relações políticas, agora entendidas como relações internas às burguesias imperialistas (CHESNAIS, 1996, p. 18-19).

Nesse contexto de globalização, ou mundialização, a crise das décadas de 1960 e 1970, ao por fim aos chamados “anos dourados”, levou o capitalismo a um conjunto articulado de respostas que transformou a cena mundial. O mundo foi tomado por uma onda que apregoava ser o neoliberalismo o único caminho possível, por meio da ampliação do processo de globalização, com defesa da liberdade de comércio, da desnacionalização do Estado, da desregulação da economia, da

desestatização do público, da soberania do capital e da uniformização dos costumes.

Para Azevedo (2001), apesar de outras formas de articulação entre Estado e mercado, a tendência teórica e política de ordenamento do mundo capitalista continuou em cena durante o século XX, encontrando, na crise dos anos 1970, espaço para se revigorar, assumindo a versão denominada neoliberal.

Como ponto de partida, deve-se ter presente que o neoliberalismo questiona e põe em xeque o próprio modo de organização social e política, gestado com o aprofundamento da intervenção estatal. 'Menos Estado e mais mercado' é a máxima que sintetiza suas postulações, que tem como princípio chave a noção da liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico. (AZEVEDO, 2001, p. 11)

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 foram marcados por fatos históricos marcantes como a queda do muro de Berlim, o fim da guerra fria, o fim do socialismo real, a desintegração da União Soviética, a dissolução do bloco comunista, a formação de blocos econômicos como a União Europeia, o Mercosul, entre outros; o crescimento de países asiáticos, o desenvolvimento científico e tecnológico ou a terceira revolução industrial e tecnológica, que determinaram um processo de aceleração de mudanças políticas e econômicas no mundo. Esses fatos geraram a apologia do *fim da história*. No aspecto político, saímos de um mundo polarizado entre países comunistas e capitalistas, passando, com o fim da União Soviética e a queda do muro de Berlim, para um mundo unipolar, liderado pelas potências vencedoras do conflito Leste-Oeste (BORJA, 2002), com o sistema capitalista globalizado, invadindo todos os espaços geográficos.

Para analisar esse processo de transição, segundo Fiori,

existe uma e só uma tese econômica ou histórica em que se baseia todo o edifício ideológico liberal-conservador dos anos 90. A mesma que depois se transformou na pedra angular da 'terceira-via' socialdemocrata. Para ambos ocorreu, no último quartil do século XX, uma revolução tecnológico-informacional que mudou radicalmente a economia e a sociedade capitalistas. Como resultado, a velha economia industrial teria cedido lugar a uma 'nova economia' baseada nos serviços de uma sociedade em que o trabalho teria perdido sua centralidade. No seu lugar estaria nascendo uma sociedade na qual as relações de classe seriam substituídas por redes horizontais e comunicativas, cada vez mais extensas, envolventes e democráticas. (2002, p.140)

Segundo Azevedo, a corrente neoliberal tem suas raízes na teoria do Estado formulada a partir do século XVII, que expressou o ideário do liberalismo clássico. Para a autora,

esta teoria foi sendo paulatinamente modificada e adaptada, à medida que o avanço do capitalismo delineava a estrutura de classes com maior nitidez, trazendo-a para o centro da cena econômica e política. [...] Com base na economia política clássica, surge a concepção da 'democracia utilitarista', postulando a 'neutralidade' do Estado. De acordo com esta teoria, cabe ao Estado o papel de guardião dos interesses públicos. Sua função é tão somente responder pelo provimento de alguns bens essenciais, a exemplo da educação, da defesa e da aplicação das leis.[...] a concepção 'utilitarista de democracia' concebe a condução da atividade econômica pela 'mão invisível' do mercado como uma condição apropriada à maximização do bem-estar (AZEVEDO, 2001, p. 9)

Filgueiras (2006) classifica o neoliberalismo como uma doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, a partir da crítica ao Estado de Bem-estar Social e ao socialismo, por meio de uma atualização regressiva do liberalismo clássico.

O referido autor considera, ainda, que o projeto neoliberal e o modelo econômico associado à doutrina do neoliberalismo podem ser diferenciados de país para país, de acordo com suas respectivas formações econômico-sociais anteriores. Entende que o projeto neoliberal se refere ao modo como o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico, como resultado das disputas entre as frações de classes da burguesia e entre esta e as classes trabalhadoras. Já o modelo econômico neoliberal é resultado da forma como o *projeto neoliberal* se configurou a partir de uma realidade econômica já existente em cada país, que é diferente da realidade de outros países onde o neoliberalismo foi implantado, principalmente nos países da América Latina, apesar de serem chamados de periféricos e subordinados aos países de centro.

Mesmo sendo implantado de diferentes formas, conforme a realidade política, econômica e social de cada país, as reformas neoliberais tiveram, em comum, elementos como

a “remercantilização” da força de trabalho, a contenção ou desmontagem dos sindicatos, a desregulamentação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos dos serviços sociais que estiveram previamente em mãos dos Estados. [...] Como resultado a tendência na maioria dos países tem sido a segmentação crescente dos esquemas de welfare, acompanhada de um maior papel dos grupos privados e de uma assinação de maior autonomia e

poder aos setores voluntários e outros tipos de organizações privadas e filantrópicas (FIORI, 2009, p.13-14).

Além dos elementos elencados por Fiori, outros elementos básicos que conformam o modelo econômico neoliberal e a mudança estrutural a que este tem dado lugar na economia são: a desregulamentação dos mercados; a abertura da economia ao comércio exterior e aos fluxos financeiros; o abandono de funções empresariais por parte do Estado, com vendas de estatais tidas como estratégicas para a soberania do país; a reestruturação do sistema financeiro; a reforma do sistema de provisão social; a precarização e a informalização das relações de trabalho, a terceirização de atividades e serviços, a “naturalização” das expressões e manifestações da questão social, a criminalização da pobreza e dos pobres, entre outras.

Foram tantas e tão profundas as ações do processo de reforma que Netto e Braz (2008, p. 227), consideram:

pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reforma perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco *processo de contra-reforma(s)* destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais (destaque no original).

Segundo Fiori (2002), o neoliberalismo não foi uma conquista científica, tendo seus principais passos sido dados fora da academia. Para ele, a etapa decisiva na sua evolução rumo à atual hegemonia mundial ocorreu com a passagem do campo acadêmico para o terreno da política, quando suas teorias foram trazidas para o plano prático e se transformaram no programa universalmente conhecido e organizado em torno do tripé: estabilização, desregulação e privatização.

No modelo neoliberal, quem determina as regras do jogo é o “deus mercado”, com sua “mão invisível”, cabendo ao Estado o papel de apenas cuidar da chamada “questão social”, de tal forma que essas questões não interfiram nem causem problemas à expansão e centralização do capital.

Os defensores do neoliberalismo transformaram esse modelo numa operação ideológica fatalista, conservadora e desmobilizante de toda e qualquer luta por uma alternativa a esse modelo. Argumentam que:

a intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista. (AZEVEDO, 2001, p. 12)

Com o argumento de que a crise foi consequência dos “gastos públicos” do Estado e da saturação da capacidade de gerar novos impostos para fazer face às demandas sociais, foi adotada a “alternativa” da transferência dessas políticas sociais para organizações civis ou filantrópicas. Para os defensores do neoliberalismo, a crise do modelo econômico tinha suas raízes

no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. [...] No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a por em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado [...] Depois os social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais. (ANDERSON, 2003, p. 10 e 14)

No entanto, na década de 1980, a implantação do modelo neoliberal na América Latina e Caribe enfrentava dificuldades. Essa região vivia um momento de intensas reivindicações por democracia e direitos sociais, o que levou os governos neoliberais a realizar um encontro com o objetivo de analisar formas de inserir na região seus pressupostos políticos e econômicos.

Assim, segundo Batista (2001), em novembro de 1989, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, especialistas em assuntos latino-americanos, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais - FMI, Banco Mundial e BID - reuniram-se com o objetivo de realizar uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região e promover ajustes estruturais. Esse evento foi denominado *Consenso de Washington*. Como o ideário neoliberal já havia sido implantado e vinha sendo executado com eficiência, ao final dos anos de 1980, pelo governo Reagan nos Estados Unidos e por Margaret Thatcher na Inglaterra, no Consenso de Washington, não foram discutidas novas fórmulas; o objetivo era apenas identificar o nível de efetivação, na América Latina, das políticas já recomendadas pelas agências internacionais.

A ortodoxia neoliberal, pressionada tanto pela Inglaterra como pelos EUA, introduziu-se nas instituições financeiras internacionais depois de 1980. O Fundo Monetário Internacional tornou-se o principal agente na promoção das políticas de “ajustamento estrutural” sempre que tinha de lidar com uma crise de crédito. Como resultado, países como o México, Argentina, Brasil e África do Sul foram arrastados para o campo neoliberal. [...] Mas algumas variantes de Estado neoliberal agora predominam em todo o mundo. Isto aconteceu em parte devido a uma crise do capitalismo nos anos 70. As taxas de lucro estavam baixas, a inflação e o desemprego estavam a crescer por todo o lado quando o consenso econômico (chamado keynesiano) dos anos 60 ditou que eles deviam contrabalançar-se. Os sistemas financeiros estavam um caos, o mercado de valores em declínio e havia uma crise fiscal nas despesas do Estado (sendo emblemática a falência da cidade de Nova York em 1975). A forma de Estado “social-democrata” que surgiu depois de 1945 não conseguia superá-la. Alguma coisa nova tinha de ser inventada. A resposta que venceu foi o neoliberalismo. (HARVEY, 2004, p. 3)

Na visão economicista do consenso, a modernização da América Latina devia fazer-se, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas. Para tanto, eram necessárias uma massificação do ideário neoliberal e sua transformação em ideologia política. Assim, o Estado exerce, como assinala Poulantzas (2000), um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante. Nesse processo, contou-se com o apoio das forças políticas aliadas, que também tiveram papel preponderante nessa massificação.

A ideologia não consiste somente ou simplesmente num sistema de ideias ou representações. Compreende também uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. [...] a ideologia dominante invade os aparelhos de Estado, os quais, igualmente, têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe. [...] Esse é por excelência o papel de certos aparelhos oriundos da esfera do Estado, designados *aparelhos ideológicos de Estado*, mesmo que pertençam formalmente ao Estado ou conservem um jurídico “privado”: Igreja (aparelho religioso), aparelho escolar, aparelho oficial de informações, (rádio, televisão), aparelho cultural etc. Resta lembrar que a ideologia dominante intervém na organização dos aparelhos aos quais compete principalmente o exercício da violência física legítima (exército, polícia justiça-prisão, administração), (POULANTZAS, 2000, p. 26-27)

Dessa forma, com a massificação do ideário neoliberal, segundo Pereira (1997), as respostas à crise ganharam caráter universal devido à rápida difusão das ideias e políticas públicas que ocorreram no período.

Um dos elementos amplamente massificado foi a chamada ideologia do mercado livre que, segundo Stiglitz, transformou-se

em pretexto para novas formas de exploração. “Privatização” significa que os estrangeiros podiam comprar minas e campos de produtores de petróleo por preços baixos naqueles países. Significava também que podiam obter grandes lucros com os monopólios e quase monopólios, como os existentes nas telecomunicações. “Liberalização dos mercados financeiros e de capitais” significava que os bancos estrangeiros podiam ganhar altos rendimentos com os empréstimos - e que quando os empréstimos encontravam dificuldades, o FMI forçaria a socialização das perdas, obrigando populações inteiras a pagar os bancos estrangeiros. [...] “liberalização do comércio” significava também que firmas estrangeiras podiam exterminar indústrias nascentes, reprimindo assim o desenvolvimento de talentos empresariais. O capital circulava livremente, mas a mão de obra não - exceto para os indivíduos mais qualificados, muitos dos quais encontravam bons empregos no mercado global. (2010, p. 319)

Stiglitz (2010), ex-economista chefe do Banco Mundial e ex-participante do governo Clinton, define que o FMI e o Banco Mundial, ficaram conhecidos como instrumentos de controle pós-colonial e que essas instituições pregavam o fundamentalismo do mercado (“neoliberalismo”, como era chamado), mas que as pessoas em países em desenvolvimento ficavam cada vez menos convencidos de que a ajuda fosse motivada pelo altruísmo e passaram a suspeitar de que tudo não passava de disfarce para os velhos interesses comerciais.

Bresser Pereira³, economista liberal, ao analisar o processo de implantação do neoliberalismo, afirma que a direita neoliberal, que criticou quem, desde os anos 1930, vinha fazendo críticas ao crescimento do Estado mas não tinha audiência, ganhou adeptos e assumiu uma atitude triunfante diante da crise do capitalismo. Este grupo, na visão de Bresser Pereira, entendia que as reformas orientadas para o mercado, que apoiou e ajudou a formular, trariam, automaticamente, o desenvolvimento de volta, desde que estivessem firmemente direcionadas para o objetivo do Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado.

Em decorrência era necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, mas fazê-lo de forma radical, já que para o neoliberal o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, devendo, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social. Sua política macroeconômica deveria ser neutra, tendo como único objetivo o déficit público zero e controle do aumento da quantidade de moeda para que esta cresça de forma constante à mesma taxa do crescimento natural do PIB; sua política industrial, nenhuma, e sua política

³ Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira, economista liberal, foi ministro da Fazenda do governo Sarney em 1984 e ministro de Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 1998.

social, na versão mais pura do neoliberalismo, também nenhuma, dados os efeitos inesperados e perversos que as políticas sociais teriam (PEREIRA, 1997, p. 16)

Com relação ao grupo denominado de centro-esquerda pragmática, social-democrata ou social-liberal, Bresser Pereira entende que este grupo diagnosticou com clareza a *Grande Crise* como uma crise do Estado, delineando a interpretação social-democrata ou social-liberal da crise do Estado em substituição à interpretação nacional desenvolvimentista. A seu ver, esse grupo adotou as propostas da centro-direita pragmática visando à obediência aos fundamentos macroeconômicos: 1 - políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, 2 - políticas monetárias apertadas, 3 - preços de mercado, 4 - taxas de juros positivas mais moderadas e 5 - taxas de câmbio realistas, aliadas à realização de reformas orientadas para o mercado.

Segundo Bresser Pereira, esse grupo alertou que, sozinhas, essas políticas não bastavam, uma vez que apenas o mercado autorregulável do equilíbrio geral neoclássico e da ideologia neoliberal não garante nem o desenvolvimento nem o equilíbrio e a paz social. Para esse grupo, embora as reformas orientadas para o mercado fossem necessárias para corrigir as distorções provocadas pelo excessivo crescimento do Estado e pela interferência arbitrária na definição dos preços relativos, mas não com o radicalismo neoliberal. Era necessário privatizar o maior número possível de Agências Públicas, especialmente no âmbito das políticas sociais estruturais.

Ao invés do Estado mínimo, a centro-esquerda social-liberal propôs a reconstrução do Estado, para que este possa - em um novo ciclo - voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior. Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento. (PEREIRA, 1997, p. 16)

Bresser Pereira entende que houve uma coalizão entre o grupo ideológico de centro-esquerda e o grupo de centro-direita, que levou os governos da América Latina, do Leste Europeu e de grande número dos países em desenvolvimento na Ásia, não descartando os países desenvolvidos, a promoverem a reforma do Estado para torná-lo menor, mais voltado a atividades específicas que envolviam o poder do

Estado: mais forte, com maior governabilidade e maior governança, tornando-se mais competitivo. Para ele, o Estado do século XXI seria

um Estado social-liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (PEREIRA, 1997, p. 17)

Em sua análise, de cunho neoliberal, Bresser Pereira afirma ainda que:

A centro-direita pragmática e mais amplamente as elites internacionais, depois de uma breve hesitação, perceberam, em meados dos anos 90, que esta linha de ação estava correta, e adotaram a tese da reforma ou da reconstrução do Estado. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários, (Ibidem)

Para o autor, muitos países, orientados pelas Nações Unidas, que promoveram uma assembleia geral sobre a administração pública, criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregados da reforma do Estado. O *World Development Report de 1997* tinha originalmente como título *Rebuilding the State*. A reforma do Estado tornou-se, então, o lema dos anos 1990, em substituição ao lema dos anos 1980, que era o ajuste estrutural.

A administração pública como instrumento e mecanismo que dá materialidade à reorganização do Estado, no contexto da contra-reforma proposta é analisada a seguir.

1.3 A reconfiguração da administração pública no Brasil

A administração pública vem sendo reformulada ao longo dos anos. No entanto, foi a partir da segunda metade do século XX, em sintonia com as propostas de mudanças, sob a lógica do mercado em função da globalização e das evoluções tecnológicas, do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia, que a administração pública sofreu uma segunda grande reforma⁴.

⁴ A primeira grande reforma da administração pública se deu em função do surgimento do próprio capitalismo, conforme o atesta Weber (2009).

Para que os objetivos do Estado capitalista sejam alcançados é preciso imprimir uma materialidade que se dá por meio da administração pública, composta por aparelhos como instituições e órgãos públicos (exército, justiça, administração, polícia, entre outros), cujas atribuições e objetivos são executados pelo pessoal do Estado ou servidores públicos, que dão a ossatura e a musculatura necessárias para que o Estado cumpra com seu papel em seus diversos estágios.

Para cumprir com suas funções, o Estado cria mecanismos ou estruturas organizacionais compostos por cargos públicos, capazes de responder aos seus objetivos: proteger os bens e a propriedade privada com a intervenção de uma “força pública”.

Segundo Engels (1985), cuja análise se fundamenta em uma perspectiva de classes sociais, há uma clara hierarquia dos cargos na composição do poder público.

o Estado se desenvolveu, em parte transformando os órgãos da organização gentílica, em parte ultrapassando-os com a introdução de novos órgãos e, finalmente, substituindo-os completamente por efetivas autoridades estatais, enquanto para o lugar do efetivo “povo em armas” que se defendia a si próprio nas suas gens, fratrias e tribos entrava uma “força pública” armada, ao serviço dessas autoridades estatais e, portanto, utilizável também contra o povo. (p.310) Os cargos públicos só podiam ser ocupados pelas três primeiras classes superiores, e os cargos mais elevados só pela primeira classe; a quarta classe tinha apenas o direito de falar e de votar na assembleia popular, mas aí eram eleitos todos os funcionários, aí tinham os mesmos de prestar contas, aí eram feitas todas as leis e aí a quarta classe formava a maioria. (p.316) [...] As quatro classes formavam, além disso, a base de uma nova organização do exército. As duas primeiras classes forneciam a cavalaria; a terceira tinha de servir como infantaria pesada; a quarta como tropa ligeira sem couraça, ou na frota, recebendo então, provavelmente, um soldo (p.316) [...] Esta força pública existe em todos os Estados, sendo constituída não apenas por homens armados, mas também por aditamentos materiais, prisões e instituições coercitivas de todos os tipos. (p.367).. [...] Para manter este poder público são precisos os contributos dos cidadãos - os *impostos*. [...] De posse de força pública e do direito de recolher impostos, os funcionários surgem então como órgãos da sociedade *acima* da sociedade.(p.367). [...] têm de impor respeito por meio de leis de exceção, graças à quais gozam de uma santidade e inviolabilidade particulares (p.367).

Nasce o que podemos chamar de primeira modalidade de administração pública como conjunto de organismos que formam o aparelho do Estado. As funções do Estado eram exercidas por meio desses novos órgãos ou aparelhos, ou seja, pelos funcionários públicos. Portanto, a materialidade desse Estado se dá por meio da administração pública, cuja prestação de serviços públicos é executada pelos funcionários, servidores públicos.

O Estado, porém, tinha-se, entretanto, desenvolvido sem se notar. Os novos grupos criados pela divisão do trabalho, primeiro entre a cidade e o campo, depois entre os diferentes ramos de trabalho urbanos, tinham criado novos órgãos para a salvaguarda dos seus interesses; tinham sido criados cargos de toda espécie. (ENGELS, 1985, p. 314)

Por princípio, a administração pública consiste em um conjunto de órgãos e de profissionais mantidos com recursos públicos, regidos pelo direito administrativo. Meirelles (2000, p.24) define direito administrativo como um “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.” (MEIRELLES, 2000, p. 58 e 59). Afirma, ainda, que a administração pública é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral.

Ao analisarmos o modelo de administração pública no Brasil, percebemos que o Estado brasileiro teve sua organização pública estruturada conforme os tipos definidos por Weber de administração patrimonialista e administração burocrática. Embora um tenha sucedido o outro provocando alterações significativas e cada um deles tenha respondido às necessidades políticas, econômicas e sociais de sua época, essas mudanças não significaram, porém, que algum dos dois tenha sido definitivamente abandonado, como podemos perceber numa análise mais acurada.

O modelo de administração pública de caráter patrimonialista no Brasil, data do descobrimento perpassando pela Proclamação da República. O patrimonialismo foi implantado pelo Estado colonial português, quando o processo de concessão de títulos de terras e de poderes quase absolutos aos senhores de terra legou à posteridade uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distinguem perante as autoridades.

Para Sandroni (2002), a tradição patrimonialista vem desde a administração colonial, baseada na organização das capitânicas, no município e na propriedade familiar. Conforme o autor, o coronelismo se apresentou como uma modalidade de patrimonialismo que protege e sustenta economicamente seus agregados, exigindo, assim, obediência e fidelidade à sua chefia e à sua política. No coronelismo, o Estado é descrito como instituição garantidora de privilégios e não de direitos aos cidadãos.

Os funcionários do Estado utilizam seus próprios recursos materiais pessoais no desempenho das suas atividades administrativas. [...] Essa indistinção entre os recursos materiais dos funcionários e recursos materiais do Estado se deve ao fato de que todos os funcionários do Estado pertencem à classe

dominante e não à pobreza da sociedade brasileira, que torna possível essa indistinção bem como desnecessária a constituição de um “fundo público” radicalmente separado do patrimônio privado dos membros da classe dominante. A constituição de um “fundo público” para as atividades administrativas só é indispensável quando as classes dominadas podem pleitear um cargo no aparelho de Estado. (SAES, 2004, p. 119)

Essa prática de não distinguir o que é público do que é privado vem sendo efetivada desde o período colonial até os dias atuais. Segundo Saes (2004), o modelo administrativo burocrático-racional legal foi implantado já na “Proclamação da República, em 1889, e a Assembléia Constituinte em 1891 completou o trabalho iniciado pela Abolição, na medida em que promoveu a abertura do aparelho de Estado a todos os homens, agora declarados cidadãos” (p.119), constituindo, assim, a primeira reforma do Estado brasileiro; o Código Civil de 1917 apenas confirmou o caráter burguês assumido pelo direito brasileiro e o modo de organização do aparelho de Estado explicitou seu caráter universalista e meritocrático.

Para o autor, as reformas posteriores, como as realizadas na década de 1930, “representam o desenvolvimento do caráter burocrático-capitalista do aparelho de Estado” (p. 120-121), correspondendo à revolução de 30 a uma segunda etapa política da transição para o capitalismo no Brasil com a sua consequente reforma administrativa do Estado Brasileiro.

Historicamente, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro vivia capturado pelos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. Em decorrência do processo de urbanização e industrialização que o Brasil experimenta a partir da década de 1930, há um rearranjo político do Estado no sentido de atender às pressões modernizantes de uma incipiente burguesia nacional. (TORRES, 2008, p. 146)

Embora o grande salto tenha sido dado com a Revolução de 1930, não resta dúvida de que o processo de transformação do Estado brasileiro começou em períodos anteriores a essa década. O governo do Presidente Vargas implantou a primeira iniciativa de organização da administração do quadro de pessoal do Estado brasileiro com o objetivo de “moralizar” a administração, combater o nepotismo e a corrupção.

A Constituição de 1937 em seu artigo 67 estabelecia que:

Art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Em cumprimento a esse dispositivo constitucional, foi criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), instaurando no Brasil o controle burocrático da máquina estatal.

As competências desse departamento ficaram assim estabelecidas:

Art. 2º Compete ao D. A. S. P.:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de um com outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;

f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;

g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;

h) inspecionar os serviços públicos;

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. (BRASIL, 1938)

Ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) coube o papel de sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo público, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei nº 1.711 de 28/10/1952, primeiro documento que estabelece normas no modelo weberiano no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 continuou adotando esse modelo de administração, estabelecendo em seu art. 37: carreira, regime jurídico único, concurso de provas e de provas e títulos.

Para Meirelles (2000), na Constituição de 1988, também se encontram mencionados explicitamente os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último, acrescentado pela Emenda 19/1998 - Reforma Administrativa).

Ainda, de acordo com Meirelles (2000), outros princípios, como razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, embora não mencionados no art. 37 da CF de 1988, decorrem do regime político adotado pelo Brasil, sendo que a Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, estabelece que:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

No entanto, no Brasil, o tipo de administração pública baseado no modelo burocrático ou, conforme definido por Weber, dominação política burocrático-racional-legal, não substituiu, em sua totalidade, o modelo patrimonialista.

Para Martins (1995, p. 20),

a dominação política patrimonial, no Brasil, desde a proclamação da República, pelo menos, depende de um revestimento moderno que lhe dá uma fachada burocrático-racional-legal. Isto é, a dominação patrimonial não se constitui, na tradição brasileira, em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutre-se dela e a contamina. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho de Estado.

O processo de implantação do modelo racional-legal (burocrático) irá relativizar a supremacia da administração patrimonial no Brasil. No entanto, o modelo burocrático de administração pública foi considerado, pelos defensores do neoliberalismo, como sistema que, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não nos resultados, revelou-se lento e ineficiente para o enfrentamento da globalização econômica e, portanto, era necessário “flexibilizar” a administração pública brasileira. Para tanto, era necessária uma administração pública que não tivesse o foco nos processos, mas voltada para o controle dos resultados. Esse novo tipo seria o modelo de administração pública gerencial.

1.3.1 Administração gerencial

A administração gerencial é um modelo de administração adotado pelo Estado capitalista globalizado que se inspira na administração de empresas e tem como fundamento a forma de controle baseada nos resultados e não nos processos e procedimentos como é o caso do modelo burocrático. No Brasil, o modelo gerencial de administração pública foi implantado no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, é um modelo que não abandona diversos princípios do modelo burocrático racional-legal weberiano como: critérios rígidos de meritocracia, avaliação de desempenho e carreira. Todavia, com a globalização, exigem-se novas instâncias que se caracterizam como novas formas de administração dos serviços sociais garantidos pelo Estado. São as chamadas organizações públicas não estatais (PEREIRA, 1997).

Segundo Carvalho (2009, p.4),

o modelo gerencial tem influenciado as reformas administrativas de diversos países, redirecionando as formas de intervenção do Estado e da gestão das políticas públicas. Este modelo tem por base as propostas do *New Public Management* e *Reinventing Government*, conjunto de doutrinas globalmente semelhantes que, ao importar princípios e práticas da gestão empresarial, têm redefinido o conceito de gestão pública, com implicações para a gestão educacional. O novo conceito envolve uma modificação profunda do modelo burocrático weberiano (organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia, organização burocrática, centralização das decisões, unidade de mando e delimitação nítida da esfera pública em relação à privada), em favor de organizações mais flexíveis, da administração descentralizada, autônoma e participativa e da redefinição das relações entre esferas públicas e privadas.

No caso brasileiro, para os defensores da administração gerencial, “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).” (BRASIL, 1995a, p. 8) Nesse modelo de administração, orientado pela cartilha do neoliberalismo e da globalização, o Estado capitalista deve ser flexível para o mercado e rígido para o trabalho, especialmente, no campo dos direitos sociais:

- limitar seus esforços à organização da produção de bens e serviços, deixando de prestá-los diretamente;
- estimular soluções fora do setor público, em geral, terceirizando, estabelecendo parcerias e contratando serviços no mercado;

- favorecer a participação crescente do trabalho voluntário e do "terceiro setor" na provisão dos serviços públicos;
- atuar como regulador e normatizador; separar a direção/gerenciamento das políticas da prestação/execução de serviços;
- inventar novos sistemas orçamentários para a aquisição de recursos, como por exemplo, a concessão de subsídios e premiação para instituições que obtiverem melhores resultados;
- eliminar entraves burocráticos, orientando-se por projetos, missões ou tarefas, focalizando os resultados/fins desejados ao invés de se concentrar no processo/meios e na obediência a regras e regulamentos;
- dar liberdade aos diferentes escalões para escolher os métodos mais apropriados ao cumprimento de metas pré-fixadas, dotando-os de autonomia e favorecendo a máxima flexibilidade para aumentar a rapidez das respostas às circunstâncias cambiantes e imprevistas;
- exercer influência por persuasão e incentivos, sem usar comandos;
- controlar e fiscalizar o desempenho dos serviços prestados, adotando mecanismos de avaliação da satisfação do cliente;
- atuar de forma preventiva;
- descentralizar, atribuindo responsabilidades ao poder local (estados e municípios) e aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los;
- promover o gerenciamento com participação, aprofundando a democracia direta, a fim de estimular a sociedade civil a ter mais iniciativa e capacidade de decisão para resolver seus próprios problemas;
- privilegiar os mecanismos do mercado (competição, livre escolha, opção do consumidor, tomadas de decisão baseadas nos melhores resultados);
- estruturar o mercado (estabelecer regras, orientar as decisões dos agentes privados) e induzi-lo a mudanças (divulgar informações sobre a qualidade dos serviços, estimular a demanda, catalisar a formação de novos setores do mercado e conceder incentivos para influenciar a oferta de preços e serviços);
- abrandar ou reverter o crescimento do setor administrativo, diminuindo as despesas públicas e o número de funcionários; informatizar os serviços públicos; investir na transparência na administração e maior flexibilidade.
- redefinir seus usuários como clientes/consumidores, oferecendo-lhes opções e serviços para sua livre escolha; concentrar-se na identificação e atendimento de suas necessidades e preferências particulares. (Osborne & Goebler, *apud* CARVALHO, 2009, p. 4-5)

Trata-se um modelo de organização do Estado que obedece ao ideário privatista neoliberal. O seu principal fundamento está na tese do Estado mínimo, que preconiza a maior participação da sociedade civil na prestação de serviços que não sejam exclusivos de Estado, como educação, saúde, previdência, esporte, meio-ambiente, entre outros, que compõem as atividades não exclusivas do Estado, induzindo a chamada desresponsabilização do Estado na esfera social. O modelo de administração pública gerencial implantada no Brasil, sem abandonar o caráter patrimonialista e burocrático não foi diferente.

Esse modelo de administração, que não rompe com a administração burocrática, pois não nega todos os seus métodos e princípios e tampouco rompe com a administração patrimonial, em função da cultura brasileira. Ao contrário, a

administração gerencial apoia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a meritocracia na carreira pública, as avaliações de desempenho, o aperfeiçoamento profissional e um sistema de remuneração estruturado.

No Brasil, seu maior defensor foi o ex-ministro da Administração e da Reforma do Estado, Bresser Pereira, autor do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do governo FHC.

A reforma administrativa neoliberal, no entendimento dos defensores do modelo gerencial, contém uma série de medidas que devem ser adotadas com o fim de contribuir para diminuir o chamado “entulho burocrático”, composto por disposições normativas excessivamente detalhadas que, no entender de seus propositores, *engessa* o Estado. Para eles, a maior contribuição da reforma administrativa está voltada à governança, entendida como o aumento da autonomia e da capacidade de governo, por meio da adoção dos princípios da administração gerencial. A análise de Bresser Pereira (1997) explicita com clareza as estratégias de como de como tornar o Estado “forte” para o capital e “flexível” para os direitos trabalhistas.

em síntese, a governança será alcançada e a reforma do Estado bem sucedida quando o Estado se tornar forte embora menor: (a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; (b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.44)

Em síntese, nos anos 1980 e 1990 o termo reforma passou por uma ressignificação, ou seja, deixou de significar mudanças na perspectiva do direito, para significar rechaço às políticas públicas e aos direitos sociais duramente conquistados pela classe trabalhadora.

1.4 Os serviços públicos: espaço das políticas sociais públicas

Segundo Azevedo (2001, p. 5), “quando se enfocam as políticas públicas em um plano mais geral, portanto mais abstrato, isto significa ter presentes as estruturas de poder e de dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o lócus da sua condensação”.

Assim, o serviço público é um instrumento que dá materialidade às políticas sociais públicas prestadas pelo Estado, essenciais para a sobrevivência do grupo social ao qual tais políticas se destinam e, conseqüentemente, para a sobrevivência do próprio Estado.

Ao se analisar o serviço público prestado pela Administração Pública à sociedade, deve-se levar em conta a realidade, sem perder de vista sua origem histórica e que,

na realidade, o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito. (BOBBIO, 1993, p. 416)

A depender da fase em que se encontra o capitalismo, o Estado pode apresentar uma faceta mais intervencionista, adotando políticas com orientação e conteúdos sociais voltados para o bem-estar social; nesse caso, com um serviço público estruturado e com pessoal com condições de desenvolver programas e projetos que atendam a essas políticas.

Pode-se, ainda, adotar uma faceta apenas reguladora, deixando as manifestações contemporâneas da questão social para o setor privado e a família, conforme preconiza o neoliberalismo e, nesse caso, com um serviço público reduzido à realização de políticas sociais apenas para promover ajustamentos na distribuição de renda para os chamados grupos de risco. Para melhor compreender essas questões, é preciso buscar na história os elementos fundamentais sobre as funções do Estado e da administração pública na sua origem.

Analisou-se, anteriormente que, na origem, o Estado foi criado para proteger os bens e a propriedade privada. No entanto, em decorrência das alterações produtivas, a forma, os conteúdos políticos, econômicos e sociais do Estado se modificaram, ao longo de seus diversos estágios e fases, fazendo com que o espaço de ação, o objeto, o conteúdo e as funções também se modificassem.

Observou-se, também, que a articulação entre Estado e sociedade civil apontou um novo jeito de fazer política e que, a partir dessa articulação, o Estado e a política devem estar em estreito relacionamento com as mobilizações de base, movimentos populares e partidos políticos. E, ainda, que cada fase do capitalismo determina a abrangência e as consequências diretas das condições políticas, econômicas e sociais na vida da sociedade. Consequentemente, o nível de articulação entre Estado e sociedade, o tamanho do Estado e do serviço público, também são determinados por essas condições.

Gramsci (1981) defende que é com a participação dos trabalhadores na política (movimento que denomina de socialização da política) que se dá a conquista de espaços políticos, implicando conquistas progressivas que alteram a correlação de forças na sociedade civil e terminam por impor a ascensão de uma nova classe, ou bloco de classes, ao poder do Estado.

Já Poulantzas (2000, p. 188) entende que, para que cumpra com seus objetivos,

o Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre classes dominantes e as classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de uma dominação a longo prazo

O Estado passa, então, a implantar políticas sociais públicas, como de transportes, habitação, saúde, educação, assistência social, lazer, nas quais seu papel é mediar os conflitos entre as classes e, ao mesmo tempo, no campo político e ideológico, utiliza da coerção e “força pública” que é o exercício da força legítima, seja por meio do exército, da polícia, da justiça, da prisão ou da administração.

Nos diversos contextos da administração pública, o serviço público é destinado ao coletivo, tendo, portanto, um interesse maior que o interesse individual de cada cidadão, diferente dos serviços comuns prestados pelas empresas privadas ou pelos prestadores autônomos. No entanto, o conceito de serviço público não é unânime, entre os juristas chamados administrativistas.

Para Meirelles (2000, p. 306),

serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam de acordo com a exigência de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades

coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público.

O Estado, por critérios políticos, econômicos, jurídicos e técnicos define e estabelece quais os serviços deverão ser públicos ou de utilidade pública e, ainda, se esses serviços serão prestados diretamente pela estrutura oficial ou se serão delegados a terceiros.

Com essa função, o Estado desempenha papel específico na organização da ideologia dominante, por meio de seus aparelhos de Estado e dos serviços públicos por eles ofertados. Esses aparelhos têm por função elaborar, apregoar e reproduzir essa ideologia ao mesmo tempo em que estabelecem uma relação com a população na busca de “consensos” e mediações, trabalhando para a hegemonia de classe quando “atende” às reivindicações impostas pela luta da classe dominada.

Nesse processo, os servidores públicos, funcionários públicos, desempenham papel fundamental, uma vez que quem dá a “musculatura” e a “ossatura” ao Estado, são esses trabalhadores, tendo em vista que, como afirma Weber (2009),

naturalmente o funcionário público, mesmo o especializado, é um constituinte muito antigo das mais diversas sociedades. Mas em nenhuma época e nenhum país experimentou [...] a absoluta e completa dependência, em relação a sua existência, de suas condições econômicas, políticas e técnicas, e de uma organização de funcionários especialmente treinados. As funções mais importantes da vida diária da sociedade são desempenhadas por funcionários públicos treinados técnica, comercial e acima de tudo legalmente. (WEBER, 2009, v.I, p. 25)

Para Poulantzas (2000), os postos de trabalho de altas esferas, ou chamados típicos ou exclusivos de Estado, que, por definição, não encontram similar no setor privado, como fiscalização, polícia, judiciário, carreira de ciclo de gestão, são ocupados pela classe burguesa; já os similares no setor privado, como saúde e educação, são ocupados pela pequena-burguesia. Considera que o trabalhador público (pessoal de Estado) “constitui uma categoria social detentora de uma unidade própria efeito da organização do Estado e de sua autonomia relativa.” (p.157)

Foi a partir de 1848, com as lutas dos movimentos operários para construção de uma identidade como classe⁵, quando a burguesia se viu impossibilitada de

⁵ Para Netto (2006), “em plano histórico universal, as condições para a assunção do proletariado como *classe para si* se configuram com os embates de 1848. As amargas derrotas sofridas pela

neutralizar as reivindicações destes pela via dos mecanismos coercitivos e repressivos, que os trabalhadores obtiveram suas conquistas, asseguradas por meio do que seriam os primeiros esboços de política social pública. A resolução da “questão social” como variável das lutas é colocada no seu terreno específico, o do *antagonismo* entre capital e trabalho, nos confrontos entre seus representantes. (NETTO, 2006)

Começa, então, uma nova fase, também para o serviço público, que, por meio de novos aparelhos de Estado, passa a ser responsável pela execução dessas incipientes políticas sociais públicas. Essa nova realidade econômica, política, social e cultural instaura, no serviço público, um vasto campo de atuação profissional das diversas áreas de conhecimento. Segundo Netto (2006),

O Estado burguês se enfrenta com a “questão social”, tipificada nas políticas sociais. Estas, ademais das suas medulares dimensões políticas, se constituem também como conjuntos de procedimentos técnico-operativos; requerem, portanto, agentes técnicos em dois planos: o da sua formulação e o da sua implementação. Neste último, em que a natureza da prática técnica é essencialmente *executiva*, põe-se a demanda de atores da mais variada ordem, entre os quais aqueles que se alocam prioritariamente, no patamar terminal da ação executiva - o ponto em que os diversos vulnerabilizados pelas sequelas e refrações da “questão social” recebem a direta e imediata resposta articulada nas políticas sociais setoriais. (idem, p. 74)

O Estado se vê, então, obrigado a “abrir” postos de trabalho também para trabalhadores oriundos das classes dominadas. Diversas especialidades e cargos das áreas da saúde, educação, assistência social, administrativa, entre outras, passaram a fazer parte do quadro de pessoal do Estado. No entendimento do autor,

estes profissionais assalariados têm o fundamento do seu exercício hipotecado e legitimado ao/no desempenho daquelas funções executivas, independentemente da (auto) representação que dela façam. [...] tornam-se

classe operária (e, de fato pelo conjunto dos trabalhadores), a que se seguiu pelo menos uma década de refluxo do seu movimento em escala euro-continental, destruindo todo um acervo de ilusões em relação quer às possibilidades da revolução segundo a tradição blanquista, quer aos arcos de aliança então viáveis - tais derrotas constituíram o material histórico a partir do qual, prática e politicamente, o proletariado começa a construir a sua *identidade* como protagonista histórico-social consciente. [...] Inicia-se então um largo processo, que só estará consolidado às vésperas da Primeira Guerra Mundial, pelo qual a classe operária urbana vai elaborar os seus dois principais instrumentos de intervenção sócio-política, o *sindicato* e o *partido proletário*. (p.55) [...] Justamente as lutas que, a mercê desta organização em dois níveis, a classe operária pôde conduzir, compeliaram as frações burguesas mais dinâmicas e/ou o sistema estatal a serviço da burguesia (ou envolvido em projetos de desenvolvimento capitalista) a significativas concessões - precisamente aquelas que sinalizam uma inflexão na estratégia da dominação burguesa e que são compatíveis com o emergente ordenamento monopolista. [...] Trata-se, aqui, das conquistas proletárias que aparecem como os primeiros esboços de política social pública – e não é casual que eles sejam contemporâneos desta dupla organização da classe operária” (p.58).

permeáveis a outros projetos sócio-políticos - especialmente na escala em que estes rebatem nas próprias políticas sociais. (p. 81)

Para tanto, é recrutado no “mercado pessoal técnico especializado, que ingressa no serviço público com funções de planejamento, execução, fiscalização, controle e avaliação de políticas sociais setoriais, com o enfrentamento (com o auxílio de mediações institucional-organizativas) de problemas sociais, numa operação em que se combinam dimensões prático-empíricas.” (NETTO, 2006, p. 81)

Para Poulantzas (2000), o ingresso, no serviço público, de trabalhadores oriundos da classe dominada deu nova conformação ao quadro de pessoal do Estado, nele inserindo as contradições de classes no contexto da divisão social do trabalho à luz da nova ordem social e econômica.

As contradições de classes se inscrevem no seio do Estado por meio também das *divisões internas no seio de seu pessoal de Estado em amplo sentido* (diversas burocracias estatais, administrativas, judiciárias, militar, policial etc.). Mesmo se esse pessoal constitui uma categoria social detentora de uma unidade própria, efeito da organização do Estado e de sua autonomia relativa, ele não deixa de deter um lugar de classe (não se trata de um grupo social à parte ou acima das classes) e é, então dividido. Lugar de classe diferente da origem de classes (ou seja, das classes de onde esse pessoal se origina) e que está relacionado à situação desse pessoal na divisão social do trabalho tal como ele se cristaliza no arcabouço do Estado (inclusive sob a forma de reprodução específica da divisão do trabalho intelectual/trabalho manual no próprio seio do trabalho intelectual concentrado no Estado): incumbência ou lugar de classe burguesa para as altas esferas desse pessoal, pequena-burguesia para os escalões intermediários e subalternos dos aparelhos de Estado (p. 157).

A divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual ainda prevalece nos dias atuais. A administração pública é responsável por viabilizar, manter e conservar a ordem social capitalista, garantindo os interesses da classe dominante, mas, também, tem por função ser um mediador entre o Estado e as classes sociais, ao implementar as ações do Estado destinadas ao atendimento de interesses das classes dominadas, (SOUZA FILHO, 2007).

Na fase neoliberal, as políticas de mediação entre os interesses da classe dominante e os interesses da classe dominada são questionadas pelos defensores desse modelo de Estado, que sustentam terem aumentado estas políticas com conteúdos sociais, principalmente em função das reivindicações dos trabalhadores por meio dos sindicatos e dos movimentos sociais. Sustentam, ainda, que esses trabalhadores votam, maciçamente, em candidatos que defendem suas

reivindicações, levando a restringir o livre mercado e a iniciativa individual, o que teria levado à crise econômica.

Outra questão central nos argumentos neoliberais é o 'inchamento' da máquina governamental. Compreendem-se como nefastos os efeitos que as políticas sociais têm provocado neste sentido, além dos desdobramentos em termos de déficit público. Ao tomarem para si a responsabilidade pelos programas sociais, os governos geram necessidade de maiores receitas, suprindo-as com o aumento da carga de tributos e dos encargos sociais (AZEVEDO, 2001, p. 14).

Segundo Laurell (2008, p. 162),

os neoliberais também sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso é ineficaz e ineficiente: ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir.

Azevedo (2001, p. 14), afirma que Friedman, como expoente do liberalismo clássico, chama atenção para os males advindos do caráter não-lucrativo das atividades públicas. Segundo ele, a relação entre gastos sociais, desequilíbrio orçamentário e déficit público resulta na hipertrofia da máquina governamental.

O pessoal do Estado tende a estimular a expansão dos programas sociais visando unicamente a defesa de seus interesses e a sua manutenção como tal, prática que resulta na hipertrofia da máquina governamental. Em decorrência aumentados os gastos sociais, tem-se o desequilíbrio orçamentário e o aumento do déficit público (Friedman, apud AZEVEDO, 2001, p. 14)

Na lógica neoliberal, o serviço público deve atender aos princípios da eficiência, da eficácia e da produtividade. Assim, é eliminado o monopólio do Estado e, ainda, diminuem o número do pessoal do Estado e, com extinção de órgãos, da própria máquina administrativa e os gastos públicos.

No que diz respeito à política para a educação, Azevedo (2001, p.15), afirma:

pode-se dizer que o vírus neoliberalizante não contagia na mesma proporção em que atinge outras políticas sociais. A educação na condição de um dos setores pioneiros de intervenção estatal é uma das funções permitidas ao

'Estado Guardião'. [...] Cumpre, entretanto, explicitar melhor os parâmetros desta concepção. Coerente com as ideias liberais, a abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços.

Todavia, o Estado deveria manter linhas de financiamento que dessem oportunidades para aqueles que, não possuindo condições de custear seus estudos, tivessem acesso ao ensino. Para tanto, é proposto financiamento para essas pessoas "talentosas", mediante empréstimos públicos ou privados, desde que assumam a responsabilidade do pagamento quando começassem a trabalhar. A visão restrita e privatista que passou a definir e embasar o papel do Estado no campo da educação é ressaltada por Viana (1999):

Portanto, entende-se o campo da educação como um espaço atravessado por mediações complexas e contraditórias e por relações de poder, apresentando-se historicamente como um campo de disputa *hegemônica*. [...] Como estratégia neoliberal de conquista hegemônica, a *educação* e a *assistência* são espaços possíveis de serem utilizados pelo Estado capitalista como instrumento de *regulação e controle social* (p. 5)

No Brasil, o debate sobre serviço público e políticas sociais deve considerar, de forma articulada, além da vertente econômica, também as vertentes políticas e ideológicas. Essa articulação deve dar-se do ponto de vista histórico. Segundo Viana (2007), a discussão sobre a política social e sobre o papel regulador do Estado tem encontrado resistências intelectuais a seu aprofundamento analítico, tanto pelos liberais quanto pelos marxistas europeus nos anos de 1940. E mais,

ao lado dessas restrições de ordem teórica, somavam-se outras de conteúdo político e ideológico, a dos liberais, por defenderem como solução aos problemas sociais o *laissez-faire* e a liberdade de mercado, e por fazerem oposição ideológica à regulação econômica e social do Estado, e a dos marxistas europeus nos anos de 1940, por verem no Estado Social um fator de desmobilização da classe trabalhadora e, portanto, do arrefecimento da luta de classes. (VIANA, 2007, p. 50)

A autora, ao analisar as políticas sociais sob os enfoques liberais e marxista destaca duas perspectivas de análise, sendo uma neoliberal, protagonizada pela chamada *nova direita* europeia decorrente da fusão dos neoliberais com os conservadores e outra, denominada neomarxista, que se fundamenta no caráter contraditório das políticas sociais. Nessa perspectiva analítica, a principal posição é

a de não considerar a política social apenas como arma capitalista contra o socialismo e sim como fenômeno capitalista contraditório, podendo estar a serviço tanto do capital quanto do trabalho. Nessa visão, apesar de seu aspecto dual, as políticas sociais podem constituir-se em mediações estratégicas para as conquistas da classe trabalhadora. Da tensão entre capital e trabalho resulta a política social “mediada por tensões entre classes sociais na defesa de seus interesses particulares, de suas ideologias e de seus projetos societário.” (VIANA, 2007, p.51)

A seu ver, no Brasil, embora houvesse no período anterior a 1930 indícios importantes de políticas públicas por parte do Estado brasileiro, como é o caso da criação do Departamento Nacional de Trabalho e do Departamento Nacional de Saúde, bem como o Código Sanitário e a Lei Eloy Chaves, publicada em 24 de janeiro de 1923, que consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias, foi só a partir da era Vargas que se iniciou a montagem da base institucional-legal para estruturação das políticas sociais. Segundo Viana (2007),

só em 1930, sob o governo de Getulio Vargas (modelo getulista) o Estado brasileiro passou a administrar políticas sociais. Porém, as ações do Estado se limitavam a gestões emergenciais e ao alívio de necessidades sociais dos trabalhadores dos grandes centros urbanos. [...] Do ponto de vista social, cumpre caracterizar esse primeiro arranjo de proteção social, como centralizador, limitado, tutelador, fragmentado, corporativista, paternalista, personalista e desigual (na distribuição de seguros e benefícios sociais), com prevalência da lógica contratualista. (p. 287-288)

Nesse período, foi consolidada a luta dos trabalhadores brasileiros, por meio da instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que vigora até hoje, e foram também criados vários institutos de aposentadoria e pensões. Essas políticas, predominantemente voltadas para os trabalhadores urbanos, perduraram ao longo dos anos, sem que o Brasil adotasse um sistema de proteção social de caráter público e universalizante. Pelo contrário, desde o início, os governos brasileiros consideraram como gastos as despesas com *políticas sociais* e não como investimento. Para Viana (2007), no Brasil, a proteção social pública sempre foi vista pelo viés assistencialista, clientelista e conservador, e não pelo dos direitos sociais. A seu ver, programas sociais desenvolvidos pelos governos eram mais um *arremedo* de *Estado de bem-estar social*, numa tentativa de satisfazer algumas demandas da população desprotegida.

Para dar conta das demandas por essas políticas, o Estado brasileiro ampliou seus aparelhos de Estado, com a criação de novos ministérios e a contratação de servidores públicos para fazer face às novas frentes de atuação do Estado.

O regime militar, de 1964 a 1985, foi caracterizado economicamente, como um período de grande desenvolvimento do país, o chamado “milagre brasileiro”, milagre possível apenas por meio de financiamento norte-americano. No plano econômico, foi um período de expressivo crescimento possibilitado pelo aumento das exportações de produtos nacionais e pela consolidação das indústrias. No entanto, no plano político esse foi o período de maior repressão aos movimentos sociais, quando prevaleceu a perseguição política com a perda dos direitos civis de muitos brasileiros.

Um fato importante a ser considerado nesse período, que se torna relevante para esta análise, foi a aliança firmada entre as oligarquias brasileiras e os militares, o que permitiu a manutenção dos privilégios políticos, com a renda gerada mantendo-se concentrada nas mãos de poucos. Segundo Martins (1994),

sem amplas concessões às necessidades do clientelismo político [...] nem mesmo os militares, secularmente envolvidos num antagonismo histórico com as tradições oligárquicas, conseguiram nos vinte anos de sua recente ditadura destruir as bases do poder das oligarquias. Tiveram que governar com elas, até mesmo ampliando-lhes o poder. No fim, o poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo são fortes suportes da legitimidade política no Brasil. (p. 20)

Para amenizar essa situação e manter o regime de repressão, o governo militar estabeleceu políticas sociais públicas compensatórias, baseadas no bem-estar social, além de criar inúmeros programas, órgãos e empresas públicas. Também foi realizada uma Reforma Administrativa por meio do Decreto-Lei 200/67.

A criação de novos órgãos públicos, empresas estatais e ampliação de programas sociais gerou milhares de novos postos de trabalho no serviço público, chegando-se, em 1988, a 705.548 servidores públicos civis apenas no poder executivo federal, segundo Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (BRASIL, s.d.).

Com o fim do regime militar, em 1985, foi instalado o maior período de estabilidade democrática, ininterrupta, vivido pelo Brasil, em toda a sua história com destaque para o protagonismo da sociedade civil brasileira. Na fase de transição do regime militar para o regime democrático, a ação dos movimentos sociais e o grande

envolvimento de parte significativa da população, culminaram na Promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, que, apesar de manter fundamentos da concepção de Estado liberal defendida pela classe dominante brasileira, contemplou, ao mesmo tempo, um viés progressista diante das diversas reivindicações dos movimentos sociais, criando uma série de direitos e garantias fundamentais ao cidadão, a serem cumpridos pelo Estado como dever constitucional.

Dessa forma, o serviço público no Brasil começou a ter outra feição, pois a Constituição Federal de 1988 define as políticas sociais que devem ser desenvolvidas para os cidadãos e a quem compete, dentro das três esferas - federal, estadual ou municipal - a realização de determinada política, além de assegurar, em seu Título VIII, que trata da Ordem Social, no Art.193, que a “ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social.” (BRASIL, 2010) Com esses direitos assegurados, começou a existir no país uma nova concepção de administração pública, com vários órgãos públicos sendo criados.

No entanto, a partir da década de 1990, justificada pela crise econômica e fiscal do Estado iniciada na década de 1970, numa das primeiras atitudes do governo Collor, ao assumir a presidência, em 1990, foi adotado o modelo neoliberal na administração pública, realizando-se uma reforma administrativa, concretizada por meio da Medida Provisória 150, de abril de 1990, quando se promoveu uma reorganização da administração pública com extinção de diversos órgãos e cargos e demissão de servidores, diminuindo, assim, o quadro de pessoal e a máquina pública.

O governo FHC, seguindo projeto de reforma do Estado, adotou políticas de mercado para as ações estatais, distinguindo a formulação das políticas de sua execução, como visto anteriormente.

Com o reforma do serviço público e das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado, o setor privado começou a *ajudar* na questão social por meio das inúmeras instituições que compõem o chamado terceiro setor⁶, constituído por organizações

⁶ Leite (2003) define o que entende por ações do terceiro setor: “A partir do final da década de 80 e do início da década de 90, tornou-se comum no Brasil, especialmente entre os teóricos da Reforma do Estado, a expressão **terceiro setor** para designar o conjunto de entidades da sociedade civil com fins públicos e sem objetivo de lucro. Ele coexiste com o **primeiro setor**, que é o Estado, e com o **segundo setor**, que é o mercado. Difere do primeiro porque suas entidades são de natureza privada

sem fins lucrativos e não governamentais, como fundações, entidades filantrópicas, ONG, entre outras, que têm como objetivo prestar serviços de caráter público. Nesses termos, estava institucionalizado, no âmbito do Estado, o processo de mercantilização dos direitos sociais.

No entanto, a valorização do terceiro setor, no Brasil, teve seu marco em 1995, com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi anunciada no discurso de posse do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que, ao assumir o recém criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, difundiu a complexa e contraditória noção de “ação pública não estatal”, que confunde o senso comum, ao não demarcar a fronteira entre público e privado, quando afirma:

é necessário reduzir o núcleo do próprio aparelho do Estado. Para isto, entretanto, a arma principal não é apenas a da privatização. Esta é fundamental para transferir para o setor privado as atividades produtivas voltadas para o mercado. Há uma segunda arma, que é a do desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, das organizações voltadas para o interesse público, que não visam o lucro nem agem exclusivamente segundo os critérios de mercado. No Brasil é comum pensarmos que as organizações ou são estatais ou são privadas. Na verdade podem também ser públicas, mas não-estatais. Estas são especialmente necessárias nas áreas de educação, da saúde, da cultura, das obras sociais e da proteção ao meio ambiente (BRASIL, 1997b, p. 5).

Nesse sentido, o Estado brasileiro passou a financiar os serviços sociais que seriam prestados por outras instituições, mediante a publicização, ou seja, a criação de organizações sociais que receberiam recursos públicos para gerenciar e executar serviços com a intervenção de grupos privados sem fins lucrativos, devendo a sociedade, todavia, custear parte desses serviços. Sabe-se que essa transferência do público para o privado desresponsabiliza o Estado pelos serviços prestados na área social. As ações levadas a efeito por essas organizações não se sujeitam aos controles formais do Estado, ficando sua avaliação vinculada apenas aos resultados, além de serem normatizadas pelo direito privado. A terceirização é outro fator que contribui para a mercantilização dos direitos sociais, uma vez que o Estado desloca

e do segundo porque não visa ao lucro nem ao proveito pessoal de seus atores, mas se dedica à consecução de fins públicos. Algumas das organizações que integram o chamado terceiro setor não são novas. Em nosso país, as Santas Casas de Misericórdia e as obras sociais são exemplos delas. Os novos movimentos sociais que emergiram nos anos 70 resultaram no surgimento das Organizações Não Governamentais (ONG) que, embora com características diferentes, somaram-se às entidades mais tradicionais para fazer do terceiro setor uma realidade complexa e multiforme” (p.1).

para o setor privado, via licitação pública e contratos, serviços que antes ficavam sob sua responsabilidade.

Essas medidas aumentaram a concorrência por recursos públicos entre as instituições privadas e transformaram os serviços sociais em mercadorias. Como consequência, as instituições públicas sofreram sucateamento, o que causou uma deterioração da qualidade dos serviços prestados, levando ao seu desprestígio, o que, conseqüentemente, fez com que a população apoiasse o processo de reforma do Estado, sob o argumento de que a iniciativa privada era mais eficiente no atendimento de suas necessidades. A estratégia de desqualificação do setor público, em defesa da terceirização, para justificar a privatização, havia encontrado ressonância junto ao senso comum na sociedade civil.

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de *outsider* (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se como se pode observar, de 'reformas' orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos de 1980 (BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p. 148).

Assim, segundo as autoras, mesmo com a ascensão das lutas democráticas e dos movimentos sociais, que apontavam condições políticas e uma base de legitimidade forte para a realização de reformas efetivas, muitos foram contra essa possibilidade, sendo realizadas, em contrapartida o que as autoras chamam de contra-reformas do Estado e de obstaculização e redirecionamento das conquistas históricas de 1988.

A reconfiguração da administração pública e o contingenciamento de recursos nas Instituições Federais de Ensino Superior, no contexto da reforma do Estado no Brasil, são processos analisados no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 2

O processo de reforma no Brasil: a reconfiguração da administração pública e o contingenciamento de recursos nas IFES

Este capítulo discute as ações do processo de reconfiguração da administração pública brasileira por meio da reforma administrativa, da reforma da previdência social do servidor público, bem como por meio do contingenciamento de recursos para as instituições federais de ensino superior (IFES), no período de 1995 a 2002. Tem o objetivo de compreender o processo de reorganização da administração pública no Brasil na lógica da reforma do Estado implantada no período. Para tanto, buscou-se a explicitação de alguns elementos centrais desse processo, empreendidos durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

2.1 A adesão do Brasil ao projeto neoliberal

Sob o argumento de que a “globalização era um fato novo, promissor e irrecusável que impunha uma política de abertura e interdependência irrestrita, como único caminho de defesa dos interesses nacionais num mundo onde já não existiriam mais as fronteiras nem as ideologias” (FIORI, 2002, p. 207), o Brasil entra na era da globalização.

Ao contrário do que ocorreu em outros países, como Chile e Argentina, o Brasil foi o último país na América Latina a implementar um projeto neoliberal⁷. Esse

⁷ “Embora tivesse como referência a experiência de outros países da América Latina e mesmo dos Governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos EUA, além das recomendações de instituições multilaterais como o FMI, o projeto neoliberal no Brasil foi constituindo e consolidando o seu programa político – como não poderia deixar de ser – no próprio processo de sua implementação, como resultado das disputas políticas entre as diversas classes e frações de classes. Portanto, a concepção aqui adotada é de que não havia um projeto neoliberal prévio, acabado, que foi implantado. Na verdade, a ideia é de que o projeto neoliberal só se definiu claramente de forma *ex-post*, isto é, como resultado da luta de classes. É isto que explica, em grande medida - ao lado das características próprias da formação econômico-social anterior -, a existência de especificidades e diferenças nos projetos neoliberais implementados nos distintos países da América Latina, em que pese terem eles a mesma concepção doutrinária e o mesmo programa político mais geral.” (FILGUEIRAS, 2006)

atraso é creditado ao fato de que, no Brasil, a década de 1980 foi marcada por um grande movimento de massas que reivindicava a retomada da democracia e a garantia de direitos políticos e sociais conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã. Esse movimento retardou a adesão do Brasil ao modelo econômico neoliberal.

Esse foi um período em que as diversas frações do capital⁸ tiveram grande dificuldade de articulação no sentido de unificar posição em relação a um projeto político. No entanto, no início da década de 1990, mais precisamente com o governo Collor que, de *modo aventureiro* (ANTUNES, 2005, grifado no original), e na contramão da Constituição Federal de 1988, onde se consagrou uma dimensão de proteção social destinada a assegurar os direitos sociais do cidadão, o Brasil entra na era neoliberal, promovendo uma ampla abertura do mercado brasileiro, acusado de obsoleto.

No entanto, segundo Leher, as articulações para o ingresso do neoliberalismo no Brasil foram apontadas por Bresser Pereira em 1989, um ano antes da posse do governo Collor. O autor afirma que o Brasil deu o seu *de acordo* à política adotada pelo Consenso de Washington, quando

Bresser Pereira afirmou, na reunião que originou a expressão “consenso de Washington” (1989), que o país, no fundamental, estava de acordo com o decálogo de medidas consideradas desejáveis pelos Estados Unidos. (LEHER, 2003, p.214)

⁸ “As distintas frações do capital devem ser identificadas e caracterizadas a partir dos distintos lugares e funções que diferentes conjuntos de capitais particulares ocupam e cumprem no processo de acumulação, em diferentes momentos da produção e reprodução do capital social – o que dá, objetivamente, a cada um desses conjuntos, internamente, uma forte unidade de interesses. Externamente, esses distintos lugares e funções de cada um dos conjuntos de capitais os colocam, potencialmente, em conflito entre si, apesar da condição geral de serem todos capitais e, por isso, possuírem o mesmo interesse na exploração do trabalho e a mesma lógica de caráter mais geral. Na prática existem, pelo menos, quatro modos – não necessariamente excludentes - de se identificar, caracterizar e distinguir as diversas frações do capital, quais sejam: 1) A distinção clássica a partir da oposição entre produção e circulação, que identifica, de um lado, diferentes formas de capital produtivo (agrário ou industrial) e, de outro, distintas formas que podem ser assumidas pelo capital dinheiro (bancário e comercial); 2) A distinção pela origem ou procedência do capital: nacional, estrangeiro ou associado; 3) A distinção pelo tamanho do capital: grande, médio e pequeno; 4) E, por fim, a distinção pelo lugar de realização dos lucros: o mercado interno, o mercado externo ou ambos os mercados.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 180)

Esse foi o sinal de que a elite brasileira estava pronta para receber esse novo projeto. A adesão do Brasil ao projeto neoliberal provocou reação nas elites, conforme define Silva (2010, p. 24),

O neoliberalismo reativa o velho liberalismo das elites brasileiras, só que em versão muito mais letal e perigosa dando a ele glamour e status de modernidade. Neste sentido não se trata apenas da reedição de antigas práticas com etiquetas pseudomodernas, ocorre também uma sobreposição de racionalidades. [...] Para a tradicional elite que sempre viveu de patrimônio e de rendas abre-se na era da globalização um fantástico mercado financeiro, alavancando seu poder econômico e político.

O pensamento neoliberal ganhou uma dimensão ideológica de massificação no Brasil como sendo a única alternativa para o ingresso do país no primeiro mundo. A modernização do Estado e a abertura comercial incentivariam a importação de tecnologia que modernizaria a indústria brasileira, ou seja, a reforma era o único caminho capaz de modernizar o país, de permitir a retomada do desenvolvimento, e a sua inserção na economia internacional.

O processo de adesão à política neoliberal em cada país de acordo com a sua realidade política e econômica teve características diferentes. O Brasil teve um processo com particularidades próprias à nossa realidade. Fiori (2002, p. 206-207) elencou três grandes características que diferenciaram o processo brasileiro em relação ao de outros países:

a primeira foi o grande peso que tiveram os intelectuais do eixo Rio-São Paulo. A segunda foi a convergência que ocorreu, nesse grupo, entre um número expressivo de marxistas e alguns jovens políticos defensores do liberalismo econômico, agora reunidos e pacificados por um diagnóstico “internacionalista e internacionalizante” das transformações mundiais do capitalismo. Seu argumento comum era bastante simples: a globalização era um fato novo, promissor e irrecusável, que impunha uma abertura e interdependência irrestrita como único caminho de defesa dos interesses nacionais, num mundo onde já não existiriam mais as fronteiras nem as ideologias. A terceira característica original do caso brasileiro é que esta pequena “fronda tucana”, formada basicamente por professores e financistas, com fortes articulações nas finanças internacionais e no governo norte-americano, conseguiu reunir em 1994, em torno do professor Cardoso, uma coalizão de forças de centro-direita extremamente ampla e homogênea. Coalizão em que estiveram presentes todos os setores da burguesia e das oligarquias regionais de poder, que haviam apoiado e usufruído dos governos militares e do ciclo desenvolvimentista, e que se encontravam desunidos e desorientados sem a tutela militar depois do fracasso de sua aventura com Collor.

O projeto do Governo Collor, era de um Estado mínimo, mas forte. O caminho foi extremamente radical e mal estruturado e de forma aventureira. Já com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a adesão aos postulados neoliberais, consolidados no consenso de Washington foi efetivada com maestria e com uma *nova racionalidade*, (ANTUNES, 2005, grifado no original), tendo como ministro da reforma Bresser Pereira.

Na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o governo FHC aponta os rumos que seriam seguidos na reforma do Estado brasileiro. Nele, afirmando que:

em razão do modelo de desenvolvimento que os Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Neste sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. [...] Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado [...]; (BRASIL, 1995b, s.p.)

O modelo político-econômico adotado por FHC aponta para o caminho da globalização de mercado como se fosse o único a ser seguido. Os argumentos utilizados eram de que só por meio da globalização, o Brasil teria oportunidade de desenvolver-se com capacidade de participar, como consumidor e produtor, da economia globalizada. Para tanto, eram necessárias reformas estruturais do Estado, como privatização de empresas estatais de telecomunicações, de minérios, ferrovias e rodovias federais, de bancos públicos, entre outras, além de promover uma ampla reforma administrativa do Estado brasileiro.

Bresser Pereira, então ministro de FHC (1995-1998), ao analisar o processo de reforma do Estado, em curso à época, e sua fundamentação prática e teórica, parte da premissa de que

o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social, como deseja a esquerda, e não apenas necessário para garantir o direito de propriedade e os contratos – ou seja, a ordem -, como quer a nova direita neoliberal. (PEREIRA, 1997, p.8)

2.2 Ações do processo de reconfiguração da administração pública brasileira

As ações do processo de reconfiguração da administração pública brasileira e do serviço público se deram por meio da reforma administrativa e da reforma da previdência social do servidor público.

2.2.1 Reforma administrativa

A reforma administrativa foi uma das ações do processo de implantação do projeto neoliberal no Brasil na década de 1990 que refletiu diretamente na administração do serviço público. Essas ações tiveram lugar no início do governo do Presidente Collor, em 1990.

Quando de sua posse, o Presidente Collor anuncia as medidas que adotaria em seu governo. O chamado Plano Collor era composto por medidas como: confisco de grande parte do dinheiro que as pessoas e empresas possuíam em conta corrente nos bancos, cadernetas de poupança e em outras formas de investimentos; venda de diversas empresas estatais à iniciativa privada; congelamento de preços e salários e, no que se referia à administração da máquina do Estado, a extinção de órgãos com disponibilização e demissão de funcionários públicos federais.

Com o objetivo de criar as condições objetivas para a implantação de seu projeto de reformas na administração pública e no serviço público, o Governo Collor realiza uma campanha massificada pela mídia falada, escrita e televisada, de difamação dos servidores públicos, buscando o apoio da população. Expressões como *marajás* e *aproveitadores* foram amplamente difundidas na sociedade, criando uma identidade negativa dos servidores. (MASCARENHAS, 2000)

Com o Presidente Collor de Melo deposto⁹, assume o governo o Presidente Itamar Franco, que não deu continuidade às demissões e disponibilidade dos funcionários.

⁹ Collor de Melo foi deposto por meio de Impeachment, após processo de apuração e confirmação de acusações e da mobilização de amplos setores da sociedade por todo o país. O Congresso Nacional, pressionado pela população, votou o impeachment (impedimento) presidencial, no dia 29 de setembro de 1992 e, depois, no Senado Federal, em 29 de dezembro de 1992. O Parlamento decidiu afastar Collor do cargo de Presidente da República e seus direitos políticos são cassados por oito anos.

Porém, ao assumir o governo, em 1995, Fernando Henrique Cardoso não apenas dá continuidade ao processo de reforma administrativa iniciada no período do governo Collor, como a aprofunda. A primeira etapa de seu governo seria dedicada às reformas estruturais, como: reforma administrativa, com a quebra da estabilidade no serviço público e incentivo à demissão voluntária (PDV); reforma previdenciária, com o fim da aposentadoria por tempo de serviço; reforma política com a reeleição para todos os níveis do executivo e, em seu segundo governo, seria aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe limites aos gastos com pessoal.

O governo Fernando Henrique Cardoso teve um diferencial importante que deve ser considerado para nossa análise, que foi o apoio de setores importantes de intelectuais brasileiros. Se, no governo do Presidente Collor de Melo, as ações pretendidas não encontraram eco suficiente para seduzir os intelectuais, o governo de Fernando Henrique Cardoso contemplou esse segmento quando nomeou ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, economista, cientista político, teórico da reforma do Estado brasileiro. Esse movimento ocorreu com maior destaque na Universidade de São Paulo (USP)¹⁰.

Para realizar as ações do processo de reforma, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que teve por incumbência dar continuidade ao processo de reforma do Estado brasileiro, como a única saída para o Brasil. Para isso, era preciso aproximar o Brasil do mundo, por meio da inovação tecnológica, política, social e filosófica. Assim, houve uma intensificação da abertura do país para o mundo, como forma de superação do atraso e das desigualdades sociais.

Inicia-se, então, um conjunto de ações com vistas a dar sequência ao processo de reforma do Estado brasileiro. Dentre essas ações, que deveriam atingir a administração pública e, conseqüentemente o serviço público, estavam a reforma

¹⁰Como relação ao apoio dos intelectuais ao projeto neoliberal, é interessante atentar para as seguintes observações de Bourdieu (1998), quando levanta o seguinte questionamento e ao mesmo tempo responde a ele: “opinião de todo o mundo é a opinião de quem? Das pessoas que escrevem nos jornais, dos intelectuais que pregam ‘menos Estado’ e que enterram depressa demais o público e o interesse do público... [...] O mundo intelectual é hoje o terreno de uma luta visando produzir e impor ‘novos intelectuais’, portanto uma nova definição da filosofia e do filósofo, doravante empenhado nos vagos debates de uma filosofia política sem tecnicidade, de uma ciência social reduzida a uma politologia de sarau eleitoral e um comentário descuidado de pesquisas comerciais sem método”. (p. 15-16)

administrativa, a reforma da previdência e o contingenciamento dos recursos destinados às políticas sociais públicas.

Para a implantação dessas ações, o governo continuou contando com aliados importantes, como a grande mídia, que, como já dito, vinha veiculando uma imagem negativa dos servidores públicos, debitando a essa categoria todas as “mazelas” vividas pela população usuária desses serviços.

São atribuídas a estes as características de comodismo, improdutividade, incompetência e descomprometimento com as práticas do serviço público e atuação profissional. Atributos próprios à imagem do velho “barnabé”, agora acrescentado de outros traços, mais “modernos”, como “marajá” “proveitadores” etc. (MASCARENHAS, 2000, p.123)

Assim, foram consolidadas as condições para implantação, por meio de Emendas Constitucionais, dessas duas grandes ações do projeto neoliberal, sendo as principais a Emenda Constitucional nº. 150, de 1990, que dispunha sobre a organização da administração central; Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01/03/1994, instituindo o Fundo Social de Emergência, que tem como objetivo o saneamento das finanças da Fazenda Pública Federal e a estabilização da economia; Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal; Emenda Constitucional nº. 20, de 15/12/98, que modifica o sistema de previdência social, estabelecendo normas de transição.

Na reforma administrativa, a questão básica foi a separação dos diversos segmentos do Estado de acordo com as denominadas funções ‘próprias’ de Estado e as ‘outras’, abrindo, assim, a possibilidade da terceirização de uma série de atividades na área social para a atuação de empresas privadas. Isto está associado à questão da estabilidade do funcionalismo, identificada como o empecilho fundamental para ajustar as contas públicas, em especial dos estados e municípios. Assim, aprovou-se a possibilidade de demissão por excesso de quadros - quando os salários pagos ultrapassarem mais de 60% das receitas - e por ineficiência.” (FILGUEIRAS, 2000, p.111)

Também, teve grande impulso o processo de desregulamentação, com a quebra dos monopólios estatais, aliado ao processo de privatização das empresas públicas. Foi reduzida, significativamente, a presença do Estado nas atividades diretamente produtivas, fortalecendo-se grupos privados nacionais e estrangeiros. Em consequência, surgem grandes oligopólios privados, enfraquecendo grupos

políticos regionais tradicionais; além de se permitirem demissões em massa e enfraquecer os sindicatos¹¹.

As privatizações¹² contribuíram de forma importante para os processos de desnacionalização da economia e de centralização do capital. Essas privatizações foram financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), pelos bancos nacionais e estrangeiros e pelos fundos de pensão. Entre os setores privatizados destacam-se: petroquímica, siderurgia, mineração, fertilizantes, ferroviário, portuário, financeiro, energia e telecomunicações.

Com isso, houve uma reestruturação dos interesses da classe dominante e de sua presença no interior do Estado, que passou, inclusive, a desvincular parte da receita da União para pagamento de juros¹³, sem, contudo, modificar o percentual de desvinculação de receitas.

O propósito da reforma desenvolvida no Brasil, no aspecto administrativo, teve como objetivo a reconfiguração da administração pública e dos serviços públicos, de tal forma que permitisse o ingresso de organizações de direito privado nas atividades sociais preconizadas na Constituição Federal de 1988 como direito do cidadão e dever do Estado.

Essas atividades deverão ser desenvolvidas pelas chamadas entidades paraestatais, que compõem o terceiro setor. São entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos, como as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esse setor passa a coexistir com o primeiro setor, o Estado, e com o segundo setor, o mercado.

Na área da desregulamentação, a proposta é de reduzir a regulamentação aos aspectos onde ela é absolutamente necessária. A reforma administrativa,

¹¹ “Assim, foram extintos o monopólio estatal nas áreas da prospecção, exploração e refino do Petróleo; nas telecomunicações, e na geração e distribuição de energia. Além disso, mudou-se o conceito de ‘empresa nacional’, para possibilitar igualdade de condições para as empresas estrangeiras, e desregulamentou-se a exploração do subsolo e a navegação costeira, permitindo-se, em ambas a atuação do capital estrangeiro” (FILGUEIRAS, 2000, p. 111).

¹² As privatizações “... já tinham deslanchado desde o Governo Collor, com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND); portanto, o Governo Cardoso assumiu a tarefa de expandi-las e acelerá-las, ampliando os setores produtivos e as empresas onde as mesmas poderiam ocorrer – incluindo no processo a Vale do Rio Doce e os setores de concessão de serviços públicos, como energia elétrica e telecomunicações.” (FILGUEIRAS, 2000, p.112)

¹³ Com relação ao orçamento da União, por exemplo, a criação de um instrumento como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) permite desvincular 20% do montante total das receitas, possibilitando uma transferência crescente de recursos da população, que deveria ir para educação, saúde, previdência social, estradas etc, para o pagamento dos juros da dívida pública (FILGUEIRAS, 2006).

segundo o MARE (1995), para além de redimensionar e redirecionar a administração pública vem para garantir a estabilidade do Plano Real, pois

o governo precisa coibir o desperdício e racionalizar o gasto público. O que o Governo quer com a reforma é impedir que os gastos aumentem, consumindo os recursos do Estado, sem que haja uma contrapartida de eficiência e qualidade nos serviços prestados. (BRASIL MARE, 1995a, s.p.)

Com isso, no entender do Governo, “o Estado deixa de ser um obstáculo à retomada do desenvolvimento econômico e adquire o equilíbrio das contas nos Estados e Municípios.” (idem)

Para Pereira (1997), o modelo gerencial contém uma série de medidas que devem ser adotadas com o fim de contribuir para diminuir o chamado “entulho burocrático” composto por disposições normativas excessivamente detalhadas que, no seu entender, “engessam” o Estado.

Ainda de acordo com o autor (1998, p. 49-50), a reforma do Estado envolve quatro problemas:

- (a) um problema econômico - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro, também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Os setores mais valorizados no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram o núcleo estratégico e as atividades exclusivas do Estado. Assim, Pereira (1998) classifica em quatro categorias os componentes ou processos básicos da reforma dos anos de 1990:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e ‘publicização’ (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas, entre formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) O aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a

democracia e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (PEREIRA, 1998, p. 60)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL. MARE, 1995a), do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, coordenado pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, classifica as atividades estatais em quatro setores:

1. Núcleo Estratégico do Estado – corresponde à cúpula político-administrativa do Estado ou à elite dirigente que formula as principais políticas públicas. Equivale ao nível estratégico do aparelho do Estado, entendido como a área onde o macro-processo decisório é realizado. É constituído pelo Poder Legislativo (parlamentares), Judiciário (tribunais superiores e magistrados) e a cúpula do Executivo).
Nele incluem-se a Presidência da República, os Ministros de Estado e seus assessores mais diretos e, em alguns casos, os dirigentes de algumas agências federais que participam da formulação de políticas públicas setoriais (através de conselhos, câmaras setoriais, etc).
Neste setor, o tipo de gestão mais recomendado é o burocrático, dada a sua eficiência e previsibilidade e a propriedade, por definição, é estatal.
2. Atividades Exclusivas – É o setor de execução ou implementação das políticas públicas formuladas pelo Núcleo Estratégico no qual as prerrogativas do Estado são exercidas, como arrecadação, fiscalização e poder de polícia.
Neste setor, em virtude do contato direto com o público, o tipo de gestão sugerido é o gerencial e a propriedade é estatal dado o exercício das prerrogativas mencionadas acima.
3. Serviços não Exclusivos - Este setor equivale aos serviços executados pelo Estado, mas que não são de sua exclusividade, isto é, entidades como museus, universidades, hospitais, assistência social, agências de pesquisa, dentre outros.
Neste setor também o tipo de gestão recomendado pelo Plano é o gerencial em função da sua proximidade com os beneficiários das políticas e o tipo de propriedade é a pública não-estatal, que é uma nova categoria “*Organizações Sociais*”¹⁴ e que vem se desenhando nos anos últimos para abrigar as organizações pertencentes ao terceiro setor, ou seja, as situadas entre o mercado e o Estado.
4. Produção de bens e serviços para o mercado - Caracteriza-se pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado (BRASIL.1995a, s. p.).

Dessa forma, para o setor de atividades não exclusivas do Estado, (educação, saúde, previdência entre outros), ou seja, o setor de execução das políticas públicas formuladas pelo Núcleo Estratégico do Estado, as propostas foram: fim da obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico único para os

¹⁴ *Organização Social* é uma denominação dada às entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do Poder Público, após ser firmado um Contrato de Gestão com o Governo Federal. (BRASIL,1995a, s.p.)

servidores, flexibilização do instituto da estabilidade no serviço público e demissão por necessidade da administração pública (BRASIL. MARE, 1995a). Essas ações permitiriam a chamada flexibilidade de gestão na administração pública, o ponto forte do projeto da reforma administrativa, dando ao governo a prerrogativa de demitir servidores quando da necessidade da administração, amparado pela Lei Complementar nº 82/95, que regulamentou o Art. 169 da Constituição, estipulando em 60% da receita disponível o limite de gastos com a folha de pagamento dos servidores. Essa Lei alcança a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Definidas as políticas a serem adotadas pelo Governo, passa-se, então a sua implantação.

No âmbito da administração pública brasileira, houve uma flexibilização na legislação trabalhista que ofereceu a legalidade para a reforma administrativa, admitindo outras formas de contratação de pessoal do Estado, como terceirização, contratação via fundações de apoio à pesquisa, cooperativas, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), convênios para admissão de alunos estagiários, Organizações não Governamentais (ONG) e Agências Reguladoras (AR).

2.2.1.1 Terceirização

A terceirização teve sua origem como forma de administração das empresas a partir da segunda guerra mundial. É uma necessidade do sistema capitalista para a superação das “crises” e para sua própria sobrevivência. É considerada como a principal estratégia da reestruturação produtiva¹⁵, pois, permite não só uma

¹⁵ “Os processos de reestruturação produtiva (iniciados nos anos 1970) e de globalização (a partir dos anos 1980), sob inspiração e hegemonia do grande capital transnacional, de instituições multilaterais e dos governos das grandes potências, constituem-se numa resposta à crise do fordismo. A doutrina neoliberal, [...] se apresenta como a ideologia mais adequada de sustentação e estímulo político desses dois movimentos estruturais do capitalismo contemporâneo, originados nos países desenvolvidos. A reestruturação produtiva, fenômeno que se desenrola essencialmente na órbita microeconômica, diz respeito às transformações estruturais no âmbito da produção e do trabalho, e pode ser vista sob dois aspectos. No primeiro, a partir de uma ótica setorial, ela se expressa na reorganização e reconversão de setores industriais, que se caracterizam pela realização de grandes investimentos nos setores de ponta (informática, química fina, novos materiais, biotecnologia, telecomunicações), pela modernização de setores dinâmicos (automobilístico, máquinas e equipamentos, petroquímica) e pelo declínio de setores tradicionais (siderurgia, têxtil). E no segundo, tendo por referência o processo de trabalho, ela se concretiza na adoção de um novo paradigma tecnológico e organizacional, com a introdução, por um lado, de novas tecnologias de base microeletrônica (automação informatizada) e, por outro, a introdução de novos padrões de gestão/organização do trabalho (o “modelo japonês”); acompanhados por um processo de

recomposição das taxas de lucro pelas empresas, mas seu aumento e, ainda, de quebra, proporciona aos capitalistas e empresários maior controle sobre os trabalhadores, quando admitem e demitem o trabalhador sem qualquer obrigação trabalhista.

As experiências de terceirização e as próprias condições a que são submetidos as subcontratadas e seus trabalhadores mostram que o objetivo desse procedimento, num balanço final de seus resultados, é a redução de custos. [...] lógica da terceirização não escapa, assim, da lógica que move o capitalismo como um todo. (MARCELINO, 2004, p. 5)

No Brasil, a terceirização foi introduzida por meio do setor privado e começou a ser implantada com a vinda das empresas multinacionais. Ela está centrada no projeto neoliberal, que tem como fundamento a desregulamentação financeira; a desregulamentação do mercado de trabalho, por meio da flexibilização das relações de trabalho com mudanças nas leis trabalhistas; o processo de privatização e a abertura comercial, com importações de produtos.

No serviço público, esse processo teve impulso com o Governo Collor de Melo, em 1990 e, fundamentalmente, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, (1995-2002) quando teve início a redução do tamanho do Estado brasileiro, por meio da implantação definitiva do neoliberalismo como novo modelo econômico.

A terceirização no setor público nada mais é do que a importação e transferência dos conceitos da terceirização do setor privado para o setor público, com algumas adaptações, ou seja, é instrumento utilizado pela administração pública para reduzir ou suprimir a participação do Estado em atividades não-essenciais, buscando diminuição dos gastos públicos.

A terceirização é, portanto, a descentralização de serviços da atividade meio da administração pública para uma empresa privada que os executará como sua atividade fim. Já se observa que atividades essenciais da administração estão sendo desenvolvidas por meio de trabalhadores terceirizados,

individualização das relações estabelecidas entre capital/trabalho, com o conseqüente enfraquecimento dos sindicatos. (p.906-907) [...] No Brasil, o processo de reestruturação produtiva iniciou-se timidamente já na segunda metade da década de 80, acelerando-se rapidamente a partir dos anos 90, quando da abertura econômica implementada pelo Governo Collor. Centrado principalmente na adoção de novas formas de gestão/organização da produção, esse processo vem se aprofundando mais recentemente, com a política de estabilização consubstanciada no Plano Real". (p.909) (FILGUEIRAS,1997, p. 906 e 909).

A terceirização é o meio pelo qual a Administração Pública contrata o setor privado para realização de determinadas atividades a serem executadas diretamente por empresas particulares. Assim substitui a Administração, o servidor público pelo terceiro contratado nos casos em que aquele, hipoteticamente, não se faz essencial. (ISP Brasil, 2006, p. 10)

A privatização traz sérias consequências para o trabalhador, de acordo com Alves (2003, p. 8).

No campo social, pode-se asseverar que a terceirização age como objeto de exclusão social e discriminação; uma vez que a contratação e remuneração diferenciada para funções e cargos equivalentes desenvolvem comparações inevitáveis entre temporários e efetivos, gerando supostos status dentro da empresa. Observe a desigualdade no tratamento e o preconceito manifestado no seguinte relato: *“Os terceirizados sempre receberam menor remuneração, e têm condições de trabalho muito inferiores às dos empregados da Petrobrás. Os banheiros e vestiários colocados à disposição deles são de baixa higiene e qualidade. O transporte é feito em condições mínimas de atendimento. Apenas no último ano, a Reduc disponibilizou as instalações do seu restaurante para os empregados terceirizados. Isto só foi possível devido à redução do efetivo próprio”*. Com o testemunho dado, a intolerância oficializada e a falta de igualdade de possibilidades são perfeitamente ilustradas, eliminando todo e qualquer resquício de dúvida ou descrença. Outro efeito social prático é a alienação. Segundo a doutrina do filósofo alemão Hegel, a alienação causa ao indivíduo uma percepção do mundo indiferente à consciência e sua composição é feita por coisas independentes umas das outras. Este processo sucede com alguns dos funcionários temporários, que não mais conseguem perceber o todo, apenas partes soltas e sem algum significado ou importância. Ou até mesmo, segundo o marxismo, seria uma situação presente no sistema capitalista, onde o trabalho é feito de modo separado do interesse e do conhecimento do operário; assim, ao final da produção, o trabalhador não tem consciência nem condições de acesso àquilo que produziu. Muitos empregados sublocados não sabem o que a empresa onde trabalham produz.

Os trabalhadores terceirizados são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e não têm os mesmos direitos e benefícios dados pela administração pública ao servidor público. Assim, segundo Alves (2003, p. 7), a terceirização traz um problema para a democracia uma vez que os direitos trabalhistas são diferenciados, bem como os benefícios; o resultado disso são trabalhadores “insatisfeitos e inconformados; afinal, caso eles tentassem, eventualmente, requerer alguma melhoria, seriam, tranquilamente, substituídos por outros que facilmente contentar-se-iam com a suposta oportunidade.”

Para muitos, a terceirização é um imperativo que não tem volta e o que falta é uma política nacional que regule o tema. O arcabouço legislativo não abarca todas

as formas de terceirização; no entanto, existem diversas outras modalidades de contratação, realizadas pela administração pública, cujo efeito é o mesmo.

Assim, outras formas de participação da iniciativa privada passam a existir, como tendência crescente de substituição da execução direta de diversos serviços pela contratação de empresas privadas, substituindo o servidor público por terceiro contratado. O vocábulo terceirização, nesta senda, passa a ser incorporado à Administração Pública, constituindo, em princípio, vantagem para o tomador de serviços (no caso, o Estado), uma vez que se transfere a outrem o papel de empregador, permitindo o repasse da responsabilidade direta pelos encargos sociais (KIAN, 2010, p.3).

A própria Constituição Federal Brasileira em seu Art. 37, inciso IX, prevê que a lei estabelecerá os casos de contratação temporária e de excepcional interesse público. Ainda no mesmo artigo 37, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, fica estabelecido que:

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 2010a, p. 18)

O artigo 5º do Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, estabelece que, para os fins dessa lei, considera-se

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Incluído pela Lei nº 7.596, 1987).

Já o Art. 10 deste mesmo Decreto-Lei 200/67, estabelece que:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

...

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

...

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Dessa forma, pela legislação brasileira, para que seja efetivada a transferência das chamadas atividades não exclusivas do Estado, conforme define a Reforma administrativa realizada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, é necessária apenas Lei Complementar que defina as áreas de atuação que podem ser exercidas por fundações de direito privado.

Em 1997, o Governo de Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto nº 2.271/97, que estabelece as atividades que podem ser terceirizadas:

Art . 1º. No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Art . 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Estas formas de contratação da administração pública prevista legalmente não caracterizam a terceirização - apesar de também resultarem na prestação de serviço público por terceiros - haja vista que possuem características e objetivos sociais próprios diversos da substituição da mão-de-obra do servidor público. Devem ser, entretanto, muito bem observados seus objetivos e se caracterizam-se como burla à forma constitucional e própria de contratação do servidor público: concurso público. (ISP Brasil, 2004)

No entanto, a própria Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal, impõe limite de gastos com pessoal na Administração Pública, com o objetivo de tentar conter artifícios que comprometam o equilíbrio das contas públicas.

Para tanto, as contratações de serviços terceirizados foram incluídas pela Lei nº 101/2000, em seu artigo 18, dentro do limite de gastos com despesas de pessoal.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'.

O art. 19 dessa Lei estabelece, ainda, que cada ente da Federação não poderá gastar com pessoal, valores que superem 50% (cinquenta por cento), para a União, e 60% (sessenta por cento), no caso dos Estados e Municípios, da respectiva receita corrente líquida.

Dessa forma, a decisão de contratar serviços terceirizados deve obediência ao artigo supracitado, ou seja, os contratos de terceirização de mão-de-obra, referentes à substituição de servidores, serão incluídos no limite de gastos com pessoal. Assim, fica evidente que o objetivo dessas formas de contratação serve apenas ao setor privado, que expande seu campo de atuação.

Além da terceirização, outras formas de contratação de mão-de-obra são possíveis na administração pública no escopo da configuração neoliberal de administração do Estado no Brasil, quais sejam: fundações de apoio à pesquisa, cooperativas, convênios, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e agências reguladoras.

- *Fundações de apoio à pesquisa* também têm sido outro instrumento muito utilizado no processo de utilização de mão de obra extraquadro nas instituições federais de ensino superior.

Essas fundações tiveram seu caráter de apoio à pesquisa descaracterizado, passando a executar atividades para as quais não foram criadas, como a contratação de pessoas para prestarem serviços em órgãos de saúde, hospitais universitários e, até mesmo, para atividades cotidianas nas IFES, em função da redução do quadro de pessoal ocorrido pelas medidas implantadas por Collor e FHC

Segundo a Andifes,

para contornar dificuldades advindas do orçamento engessado pela crescente despesa com pessoal, da instabilidade no fluxo de verbas e dos entraves burocráticos para a realização de despesas, muitas universidades constituíram fundações de apoio. Esses órgãos, em geral, possuem mais agilidade e flexibilidade para coletar recursos e realizar desembolsos. As fundações, na maioria dos casos, também serviram como uma fonte de complementação salarial de professores e pesquisadores. Acumularam, entretanto, uma série de problemas, quase todos oriundos da falta de controle sobre sua operação. (ANDIFES, 2009, s. p)

- *cooperativas*: forma de contratação de mão-de-obra bastante utilizada pela administração pública, prevista na Lei 5.764/74. Estas se constituem de união de pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens e serviços para uma atividade econômica, de proveito comum e sem fins lucrativos. Não há vínculo empregatício entre a cooperativa e associados e nem entre estes e os tomadores de serviços da entidade;

- *organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)*¹⁶: criadas pela Lei 9.790/99, relacionam-se com o Estado em atividades voltadas para o interesse público nos campos da assistência social, da cultura, da educação, da saúde, do

¹⁶ O art. 1º da Lei 9.790/99, define que o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos naquela Lei.

voluntariado, do desenvolvimento econômico e social, da ética, da paz, da cidadania e dos direitos humanos;

- *convênios*: também é muito utilizada para substituição de servidores públicos. Desses, duas formas são as mais utilizadas: 1) convênios em que estudantes são colocados como estagiários no serviço público. A administração, sob o argumento de aprendizado profissional mediante prática, contrata estagiários que, temporariamente e com reduzida remuneração, prestam serviços a diversos órgãos da administração pública e, 2) convênios com o terceiro setor - Organizações Não Governamentais (ONG)¹⁷. Essas organizações são definidas pela Lei 9.637/97, que estabelece as normas para que o poder executivo possa qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Essas organizações estão habilitadas a receber recursos financeiros e a administrar bens, equipamentos e pessoal do Estado;

- *agências reguladoras*. Também em meados dos anos de 1990, com a intensificação das políticas de privatização, passa a constar da agenda de discussões a questão das novas funções do Estado, como capacitar sua intervenção, especialmente como regulador de atividades transferidas ao setor privado. Surgem, então, as Agências Reguladoras, criadas por intermédio de Leis e com natureza de Autarquia com regime jurídico especial. Consistem em autarquias com poderes especiais, integrantes da administração pública indireta, com a função de fiscalizar e regular as atividades de serviços públicos executados por empresas privadas, mediante prévia concessão, permissão ou autorização.

O modelo instituído, no Brasil, para as agências reguladoras (AR's), encontra-se amparado pela chamada Lei de Concessões nº 8.987/95, oriunda de projeto do então Senador Fernando Henrique Cardoso. Este modelo estabelecia que as instâncias regulatórias seriam exercidas por autarquias sob regime especial, observando-se, desde aí, uma preocupação com a questão da autonomia deste novo ente, considerado estratégico para a consecução de uma nova política de atuação estatal. A lógica, portanto, seria dividir os papéis de formulador de políticas, de agente provedor de serviços e de controle/regulação, cabendo, o primeiro, ao Estado teoricamente

¹⁷ ONG – nome dado a organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que, não sendo públicos nem privados, compõem-se de entes que, apesar de possuírem personalidade jurídica de direito privado, dedicam-se à consecução de objetivos sociais ou públicos. Não objetivam lucros e não integram o aparelho estatal.

fortalecido (pela focalização de sua atuação); o segundo, às empresas; e o último às próprias AR's. A institucionalização das AR's no Brasil é associada às políticas de privatização de importantes setores econômicos e de serviços públicos. Desse modo, assumem uma grande importância no desempenho desses setores (QUEIROZ; HEBER, 2001, s.p.).

Esse é o marco legal das privatizações e da desregulação do trabalho no Brasil, onde o Estado passa, então, a desempenhar um papel regulador, criando regras para que essas atividades sejam exercidas dentro de limitações e condições ditadas pelo Estado, custeadas com recursos públicos.

2.2.2. A Reforma da Previdência Social dos Servidores Públicos

A reforma da previdência foi outra importante ação do processo de reconfiguração da administração pública, além de ser de grande relevância para o sistema capitalista neoliberal, na medida em que proporcionou o ingresso de volumes financeiros fixos no mercado de capitais.

No Brasil, com a proclamação da Independência e com os reflexos da Revolução Francesa, foi promulgada, em 25 de março de 1824, a primeira Constituição brasileira, com garantia de socorros públicos (TODESCHINI, 2000).

No final do século XIX, as Caixas de Socorros Mútuos, criadas pelos próprios trabalhadores e sob sua administração, surgem entre os funcionários públicos (categorias funcionais ligadas a funções como defesa do território, justiça e policiamento, relações diplomáticas e fazenda) e em algumas categorias, como a construção civil. No caso dos funcionários públicos, era assegurada a aposentadoria apenas em caso de invalidez no serviço da nação (TODESCHINI, 2000).

Em 1923, o Deputado Eloy Chaves propôs um projeto de lei criando Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os ferroviários. Todeschini, (2000) afirma que, na exposição de motivos do Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que cria as Caixas de Aposentadorias, percebia-se, claramente, como a burguesia estava preocupada com as greves e com as reivindicações dos operários, mas, também, com o crescimento do movimento pelo socialismo. Por isso, a necessidade de concessões aos grupos mais organizados, não sendo estabelecido o direito universal de seguridade social, sendo este o primeiro modelo contributivo previdenciário, quando foi instituído o seguro social nos moldes da legislação alemã.

Para o referido autor, a revolução de 1930 avançou com o chamado constitucionalismo social, porém com regime autoritário. O então Presidente Getúlio Vargas inclinou-se para a questão social, criando o Ministério do Trabalho e da Educação e, em 1931, as Caixas de Aposentadorias e Pensões, dos serviços públicos tanto estatais quanto privados, subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho.

Para Todeschini, (2000), a Constituição de 1934 foi um marco importante, pois ampliou a noção de servidor, propiciando mudanças importantes para a administração pública brasileira. Essas mudanças implicaram modificações no arcabouço administrativo brasileiro, completado com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) por meio do Decreto-Lei n.º 579, de 30/07/1938, diretamente subordinado ao Presidente da República, já sob a égide da Constituição de 1937.

Em 1938, foi criado o Instituto de Pensões e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE). Mas um sistema previdenciário que se fundamentava numa relação de trabalho onde a aposentadoria era provida pela União só vem a ser concebido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, criado por força da Lei 1.711, de 28 de Outubro de 1952.

Portanto, até 1998, na medida em que o valor da aposentadoria recebido pelo servidor público era uma continuidade da situação de ativo (CORDEIRO, 2005), não existia um regime de previdência no serviço público, tratando-se, portanto, de uma ação unilateral do Estado.

Um fato importante que deve ser analisado no debate sobre o déficit da previdência do servidor público é que, a partir de 1970, a administração Pública, além de manter o regime estatutário, aderiu ao sistema de contratação pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os trabalhadores contratados por esse regime contribuíam para o Sistema Geral de Previdência Social, tendo suas aposentadorias e pensões de acordo com as regras gerais da previdência. Já os trabalhadores regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei 1.711 de 1952, tinham suas aposentadorias custeadas pela União e se aposentavam com proventos integrais. Não existia, portanto, paridade na remuneração da ativa, nas aposentadorias e nos benefícios entre os servidores estatutários e os celetistas, embora exercessem atividades de igual complexidade, risco e esforço físico.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 39, definia que a União, os Estados e os Municípios instituiriam, no âmbito de suas competências, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Com a aprovação da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o Regime Jurídico Único na administração pública federal, os servidores regidos pela CLT foram incorporados, no novo regime, ao quadro de pessoal da União, passando a ter direitos à aposentadoria integral e à paridade entre salários e benefícios e passando a contribuir, com desconto na fonte, para a Seguridade Social dos Servidores Públicos (SSSP).

Mesmo quando se alega que boa parte dos atuais e futuros beneficiários foi transposta do chamado "regime geral" para o estatutário, por força da Constituição de 1988, não se pode esquecer que as contribuições capitalizadas, ao longo de décadas no regime geral, não foram transferidas para o tesouro. A União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios absorveram esse passivo, sem compensações (PISCITELLI, 2003, p.275).

A contribuição dos servidores variava de 6% a 8% sobre a sua remuneração total. Segundo Andrade (2003), foram incorporados cerca de 230.000 funcionários celetistas ao novo regime.

Outra questão que deve ser considerada neste debate sobre o déficit da previdência dos servidores públicos é que, *a não ser mais recentemente*, a União não repassava a sua cota parte mensal para o regime dos servidores públicos "em caráter específico para o financiamento das despesas previdenciárias." (PISCITELLI, 2003, p. 275).

O discurso que dominou a reforma da previdência em 1998 descreve uma situação de falência e de incapacidade futura da previdência pública, relacionada à evolução demográfica, aos baixos níveis de crescimento econômico e de envelhecimento da população em função do aumento da expectativa de vida e da baixa taxa de natalidade. No entanto, o projeto de reforma previdenciária brasileiro, aponta o modelo da capitalização, fundamentada na suposta capacidade individual do trabalhador de garantir a sua aposentadoria, onde o trabalhador investe em fundo de previdência cujos recursos arrecadados são investidos nos mercados de capitais.

No Brasil, a década de 1990 foi marcada pela desregulação e abertura do mercado pela privatização do setor público. Em nome da "competitividade global" (FIORI, 2002, 75), o Estado foi reformado, o funcionalismo foi reduzido, a

previdência reformada e o ataque aos gastos públicos deu lugar a uma pauta de reformas da agenda neoliberal.

A reforma da previdência continua como um dos pontos altos, tendo na previdência privada e formação de fundos de pensão o seu centro. Para Chesnais, (1998), com a capitulação dos governos do mundo todo, a partir da abertura dos mercados nacionais, de sua desregulamentação e de sua interligação em tempo real, foi possível a integração internacional dos mercados financeiros nacionais. Mas outro elemento importante nesse processo foi a necessidade que os fundos de pensão e sociedades de aplicação coletiva de valores mobiliários (fundos de pensão e ajuda mútuas anglo-saxônicos), enquanto principais atores do regime de finanças do mercado mundializado tinham em termos de abertura de novos mercados com novas oportunidades de aplicação. O que foi facilmente atendido por governos que estavam procurando financiar seus déficits sem que incorressem em prejuízos políticos.

A caracterização econômica dos fundos de pensão é complexa. Por um lado, constituem o resultado acumulado de contribuições sobre salários e benefícios, e sua finalidade declarada é garantir a esses assalariados, quando se aposentarem, uma pensão regular e estável. São, portanto, formas institucionais de centralização de poupança, muitas vezes nascidas de regimes empresariais privados, obrigatórios, tendo como fonte inicial rendimentos salariais (em sentido amplo). Por outro lado, a partir do momento em que a poupança acumulada ultrapassa certo limite, os fundos passam a figurar entre as instituições financeiras não-bancárias, tendo a função de fazer frutificar um montante elevado de capital monetário, preservando a liquidez e a máxima rentabilidade deste. Com isso, muda a natureza econômica dos fundos, e já não se pode escamotear o alcance e as consequências dessa mudança. Os fundos deixam de ser a expressão de uma poupança modesta. [...] passam a ser instituições centrais do capital financeiro, e encabeçam as “finanças especulativas” [...]. (CHESNAIS, 1998, p. 29)

Decorre daí a argumentação do Banco Mundial, ao propor a reforma da previdência, criando a previdência complementar privada para todos os trabalhadores, de forma que os recursos dos fundos de pensão fomentem o mercado financeiro de países em desenvolvimento. Portanto, um novo modelo de capitalização para a aposentadoria em substituição ao modelo de repartição é necessário. Hoje, os fundos de pensão no Brasil já são importantes investidores no mercado financeiro mundial.

Não é por acaso que, dos dez maiores fundos de pensão do Brasil, os três primeiros são de empresas estatais: Banco do Brasil, Petrobrás e Caixa Econômica

Federal, sendo, também os maiores fundos da América Latina, tendo seus recursos investidos em áreas diversas que se dividem em: renda fixa, renda variável, imóveis e operações com participantes, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 - maiores fundos de pensão do Brasil - Referência: maio/2009

Posição	Fundos de pensão	Investimentos (R\$ mil)	Participantes ativos	Dependentes	Assistidos
01	PREVI	1285.708	85.926	244.947	83.395
02	PETROS	40.697.607	64.076	201.552	54.966
03	FUNCEF	32.429.462	65.239	186.588	28.399
04	FUNDAÇÃO CESP	15.394.048	17.408	79.443	31.360
05	VALIA	10.174.837	51.175	177.277	21.007
06	SISTEL	9.488.902	2.149	45.725	25.663
07	ITAUBANCO	9.423.200	30.221	6.161	5.718
08	BANESPREV	8.736.249	7.554	34.013	21.791
09	CENTRUS	7.675.028	120	1.724	1.679
10	FORLUZ	7.367.287	10.668	45.494	12.072

Fonte: Revista Fundo de Pensão, Publicada pela Abrapp, Ref. Junho/2009

O primeiro maior fundo de pensão do Brasil é a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ). É o fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil, tendo como função complementar o benefício do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) dos funcionários aposentados da empresa e pensionistas. Por gerir imenso volume de dinheiro dos seus associados, a Previ é considerada um dos maiores investidores do Brasil, tendo destacado papel durante as privatizações.

A Fundação Petrobrás de Seguridade Social (Petros) foi fundada pela Petrobrás e, hoje, é o segundo maior fundo de pensão do Brasil e pioneira no mercado de previdência complementar brasileiro. Paga benefícios complementares aos oferecidos pela Previdência Social e é mantida por empresas patrocinadoras (privadas, estatais ou de economia mista), seus empregados, os participantes, e por Instituidores (associações, sindicatos ou conselhos de classe) e seus associados.

A Fundação dos Economiários Federais (Funcef) é o terceiro maior fundo de pensão do Brasil. Entidade fechada de previdência privada, foi criada com o objetivo de administrar o plano de previdência complementar dos empregados da Caixa Econômica Federal.

Beneficiários de aportes regulares de capitais imobilizados por períodos muito longos (a duração média da atividade de um assalariado se estende, de fato, a quase quarenta anos...), os fundos de pensão impuseram-se como a peça chave dos centros financeiros anglo-saxônicos. Entretanto, o quadro seria claramente incompleto se deixássemos de incluir outras categorias de investimentos institucionais, tais como as companhias de seguros e os diversos fundos de investimentos coletivos, que aumentaram consideravelmente a oferta de capitais à procura de investimentos líquidos, e que fazem um bloco com os fundos de pensão pelo seu desempenho como investidor. (p.188).[...] É interessante compreender as causas da dinâmica de crescimento respectivo dos fundos de pensão e dos *mutual funds*. Na verdade, são diferenças institucionais que estão na base dos rendimentos financeiros superiores obtidos por estes últimos. (p. 191) [...] O crescimento das poderosas instituições do capital-dinheiro concentrado que são os fundos de pensão e outros fundos de investimentos está no coração do processo de globalização financeira internacional, que pesa de maneira cada vez mais determinante na evolução econômica mundial. (p.208) (FARNETTI, 1998, p.188- 208)

Esse processo gera, entre os assalariados, a ilusão de que viverão de rendas. O atrativo de um rendimento maior, fundamentado em dados de crescimento das bolsas, ofusca a visão crítica desses trabalhadores, que não percebem que o regime de capitalização para a aposentadoria tem, em contrapartida, a transferência total dos riscos para os investidores individuais, não garantindo a certeza de uma aposentadoria, ao contrário do regime de repartição, que garante uma aposentadoria líquida e certa.

Nos governos dos presidentes Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, foi efetivada parte da reforma proposta pelos organismos multilaterais. Bresser Pereira assim definiu o projeto de Estado idealizado e implantado pelos ideólogos do governo de Fernando Henrique Cardoso:

o século 21 será o século da propriedade pública não-estatal: uma forma de defesa dos direitos sociais mais eficiente porque mais competitiva e flexível (a burocracia estatal é por definição monopolista), e mais democrática porque diretamente submetida ao controle social. O Estado que está surgindo da crise garantirá os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais. (PEREIRA, 1997, p. 14)

Para esse autor, com o processo de reforma, o Estado continuou sendo um Estado social, mas deixando de ser um Estado burocrático, mantendo apenas o

monopólio das atividades exclusivas do Estado. No seu entendimento, o Estado não seria o Estado Mínimo sonhado pelos neoliberais, mas, ao deixar de ser burocrático, transformar-se-ia em um Estado Social-Liberal, protegendo os direitos sociais de forma competitiva. Assim, na visão de Bresser Pereira, reformado e fortalecido, com suas finanças recuperadas, esse Estado poderia contrabalançar os efeitos distorcivos da globalização e garantir uma sociedade não apenas mais desenvolvida, mas menos injusta.

2.2.2.1 O processo da reforma da previdência no período de 1995 a 2002

A Constituição Federal de 1988 foi fruto de intensa mobilização da sociedade civil brasileira, dos movimentos sociais e sindicais, reforçando a necessidade de romper com o autoritarismo e instalando, definitivamente, um regime democrático e um Estado social. Entre os anseios da população trabalhadora estava o direito à previdência social universalizada.

Fruto desse debate, a Constituição Cidadã ampliou vários direitos sociais, garantidos no seu artigo 7º e incisos, sendo o direito à aposentadoria um deles. No entanto, apenas dois anos após a sua promulgação, foi dado início ao processo de reformas neoliberais.

As propostas de reforma da previdência dos anos 1990 tiveram início no contexto do debate das chamadas Reformas Constitucionais, em 1993, inseridas no marco das reformas neoliberais que atingiram o Estado brasileiro. O início dos anos 1990 foi de pressão do liberalismo ideológico do Governo Collor, cuja proposta era privatizar a previdência pública.

No contexto da reforma, a Previdência Social era considerada um grave problema nacional, que exigia uma reforma como condição para o ajuste fiscal e a estabilização da economia. As propostas formuladas seguem os aconselhamentos dos órgãos multilaterais (FMI e Banco Mundial): a previdência deveria passar por uma reforma estrutural, de maneira que liberasse o Estado de encargos restringindo o acesso aos benefícios, como a aposentadoria e as pensões.

O governo Collor, o primeiro eleito depois da nova Constituição, iniciou os ataques às conquistas obtidas pelos trabalhadores na constituinte de 1988. Teve

início, então, um processo de revisão constitucional e infraconstitucional. Já no período de 1993-1994, no governo Itamar Franco, sucessor de Collor, foi criado um mecanismo, que se dizia provisório, denominado Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) que, finalmente, em 1999, passou a chamar-se Desvinculação dos Recursos da União (DRU).

Esse mecanismo permitia à União realocar 20% de todos os seus recursos orçamentários para o Tesouro, o que significa que 20% das verbas destinadas à seguridade social poderiam ser, de maneira livre, destinadas a outras finalidades, inclusive para a intervenção estatal na economia visando à manutenção dos interesses do capital, em detrimento do setor social.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao poder, em momento de grande expansão do neoliberalismo, estava criado o ambiente favorável para que se implantasse uma série de reformas, respaldado que jamais fora alcançado pelo governo do *aventureiro* Collor. Uma ampla onda de privatizações teve início; ao lado dela, também uma grande reforma da Previdência.

O contexto era favorável ao governo Fernando Henrique Cardoso, em função de aspectos importantes como: coligação de dois grandes partidos, PFL/PSDB; eleição em primeiro turno; êxito do Plano Real aliado à estabilidade de preços. Esta combinação deu legitimidade e autoconfiança ao governo.

A reforma levada a cabo pelo governo FHC deu-se em duas fases. A primeira tratava de matéria que envolvia mudanças no texto constitucional, bem como na legislação chamada de infraconstitucional. Assim, o governo, logo no início do primeiro mandato, em 1995, encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 33/95, alterando os regimes de previdência tanto dos trabalhadores do setor privado quanto dos servidores públicos.

Em função da existência, à época, de uma oposição combativa, principalmente no Congresso, e em sua maioria representada pelo Partido dos Trabalhadores, o texto final só foi aprovado no final do ano de 1998, após três anos e dez meses de tramitação,

A aprovação resultou na Emenda Constitucional (EC) n° 20, de 15/12/1998, consistindo a fase seguinte na edição de medidas provisórias e de ampla legislação complementar.

O eixo da reforma foi a mudança nas condições de acesso à aposentadoria. O principal critério unifica os regimes do setor público e do setor privado: tempo de contribuição para a Previdência, em substituição ao tempo de serviço. Além disso, em ambos os regimes é extinta a aposentadoria proporcional. Essas medidas deixam claro que as mudanças são orientadas pelo chamado equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência.

No regime geral, são aprovadas: limitação da concessão de aposentadorias especiais; imposição de teto para o valor dos benefícios; alteração da fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, que passa a tomar por base a média dos 80% maiores salários-de-contribuição, multiplicada pelo “fator previdenciário”, que varia de acordo com a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado na data da aposentadoria. Além disso, o critério do tempo de contribuição não está atrelado à exigência de idade mínima para aposentadoria.

Nos regimes próprios dos servidores públicos, a exigência do tempo de contribuição é combinada com uma idade mínima, com dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dá a aposentaria. Além disso, a reforma estipula, para a aposentadoria voluntária, o cumprimento de um período de carência no serviço público.

A reforma cria, ainda, o *regime de previdência complementar*, inclusive facultando sua instituição para os servidores públicos. Neste último caso, os entes públicos podem fixar, para as aposentadorias e pensões, o mesmo teto estabelecido para o regime geral.

A reforma prevê, também, regras de transição, que asseguram os direitos adquiridos apenas aos trabalhadores que já cumpriram os requisitos para aposentadoria de acordo com as regras anteriores.

A reforma da Previdência que FHC conseguiu aprovar no Congresso Nacional evidenciou a substituição, na prática, do sistema redistributivo por um sistema misto, no qual estavam abertas as portas para o predomínio da tônica financeira.

Foi extinta, a partir de 16/12/1998, a aposentadoria do professor e professora universitários aos trinta ou vinte e cinco anos, respectivamente, de efetivo exercício de magistério, passando a terem que cumprir o tempo de contribuição previsto na regra geral (35 anos, homens, 30 anos, mulheres). Todavia, os que tivessem ingressado no magistério até a reforma, e se aposentassem pela regra de transição

com tempo de efetivo exercício de funções de magistério, teriam acréscimos de 17% (homem) e 20% (mulher) no tempo de serviço já exercidos.

FHC mudou também as regras para a concessão da aposentadoria especial, prejudicando os trabalhadores de áreas perigosas e insalubres. Dessa forma, o sistema previdenciário brasileiro passou a se estruturar mediante quatro regimes: o primeiro é o Regime Geral da Previdência (RGPS), que se destina aos segurados do setor privado; o segundo é o Regime Próprio da Previdência do Pessoal Civil, que abrange a cobertura dos servidores dos municípios, dos estados e da União; o terceiro é o Regime dos Militares das Forças Armadas e o quarto é o Regime de Previdência Privada que possui um caráter complementar e voluntário, que se organiza de maneira autônoma em relação à Previdência Social Pública.

Na reforma da previdência no Brasil, optou-se pelo chamado sistema misto, ou seja, manteve-se uma previdência pública básica, estabelecendo teto para a aposentadoria, que seria complementada com a previdência complementar, predominantemente privada, conforme afirma Soares (2003, p. 119-122):

o Modelo de Capitalização – inaugurado pelo Chile nos anos de 1980, ainda na ditadura Pinochet – é hoje amplamente criticado, tendo em vista os inúmeros problemas de sustentação financeira do sistema, bem como os altos custos de transição e de administração do sistema, sempre penalizando os cofres públicos; as baixas taxas de reposição, quando se trata de trabalhadores de baixos salários; e o seu caráter excludente, mantendo uma cobertura muito baixa da população ocupada. Além disso, não há evidências de que a poupança gerada por esse sistema tenha significado aumento de investimento produtivo direto e muito menos elevação das taxas de crescimento econômico. (p.119-120) [...] A experiência dos países que adotaram um sistema misto com uma Previdência Pública ou um Regime Básico “Mínimo” foi a constituição de uma “Previdência para Pobres” e o fortalecimento de um sistema privado complementar para os que “podem pagar”, com altas taxas de exclusão inclusive de setores da classe média. Em nenhum desses países, há evidências de redução do déficit fiscal ou de aumento da taxa de poupança com investimentos produtivos e geração de empregos. (p.121-122)

Portanto, a proposta de privatização da previdência pública, orientada pelos organismos multilaterais para a América Latina, que transformava o sistema público de repartição em sistema privado, como ocorreu no Chile e em outros países, não foi aprovada no Brasil. Mesmo, assim, o resultado desse processo foi que houve, no setor público, uma corrida à busca da aposentadoria na ânsia de garantir os direitos.

2.2.3 Contingenciamento dos recursos financeiros destinados às IFES

Um dos principais elementos de análise do reflexo da reforma do Estado brasileiro dos anos de 1995 a 2002 nas instituições federais de ensino superior, entre elas a Universidade Federal de Goiás, é a questão do repasse dos recursos financeiros.

Segundo Panizzi (2002), o Brasil investe pouco na produção de conhecimento; no entanto, é nas universidades públicas que esse pouco investimento tem alcançado seus melhores resultados. Para a autora, a criação do sistema público¹⁸ de ensino superior é obra que não pode ser atribuída a nenhum governo ou governante, pois se trata de uma construção coletiva cuja história atravessa ideologias e gerações.

O sistema público de ensino superior e as universidades públicas no Brasil foram consolidados como instituições ao longo da Era Vargas e se fortaleceram, inclusive, sob o regime militar. Desse ponto de vista, o sistema público de ensino superior brasileiro é *res publica*, ou seja, é uma de nossas raras construções institucionais, cuja história pode ser associada, sem hesitação, à ideia de *coisa pública*. Trata-se, o que é mais importante, da *nossa* história (PANIZZI, 2002).

No entanto, a questão do financiamento, desde sua origem tem sido uma dificuldade para a sobrevivência da instituição.

¹⁸ No Brasil não existe uma sistema público nacional de ensino, coexistindo um sistema federal, sistemas estaduais e municipais. A Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - estabelece que: **art. 16.** O sistema federal de ensino compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação. **Art. 17.** Os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal compreendem: I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal; II – as instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal; III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada integram seu sistema de ensino. **Art. 18.** Os sistemas municipais de ensino compreendem: I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação. **Art. 19.** As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público; II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Houve [...] na origem das IFES, uma indefinição sobre as regras de seu funcionamento. Não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal. (AMARAL, 2008.p.3)

O Decreto nº 19.831, de 11 de abril de 1931, que instituiu o sistema de ensino universitário, em seu artigo 6º, estabelecia que as universidades federais brasileiras deveriam ser mantidas pela União, sem mencionar, contudo, como se daria esse financiamento. O Decreto lhes dava, apenas, personalidade jurídica e autonomia administrativa, didática e disciplinar, ainda assim, nos limites fixados.

A Constituição de 1934, em seu art. 156, definia que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% (dez por cento), e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% (vinte por cento), da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Estabelecia, ainda, no art. 157 e parágrafos, que a União, os Estados e o Distrito Federal reservariam parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação e que as sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituiriam, nos três níveis de governo, esses fundos e, ainda, que parte desses fundos se destinasse a auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.

A Constituição de 1946, em seu art. 169, estabelecia que, anualmente, a União aplicará nunca menos de 10% (dez por cento), e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 20% (vinte por cento) da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que o art. 170 preconizava que a União organizaria o sistema federal de ensino e o dos territórios, sendo que o sistema federal de ensino teria caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

De acordo com Amaral (2009), de 1946 a 1964 não se apresentaram alterações nas definições dos recursos financeiros para as universidades, apesar da vinculação financeira existente na Constituição.

No período do regime militar, segundo Amaral (2009, p. 11), “podemos verificar a emergência do que seria a primeira vinculação direta entre um processo avaliativo institucionalizado e o financiamento, com a implementação do sistema Capes de avaliação em 1976.”

Em todo esse período de comando militar as ações de vinculação da “avaliação” ao “financiamento” se deram da forma estabelecida pelos governantes militares, contando com a subserviência do Congresso Nacional, que promoveu a alocação de recursos para pagamento de salários, manutenção, e expansão conforme as “metas” e “avaliações” estabelecidas pela cúpula dirigente do País. (AMARAL, 2009, p. 11)

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 24, de dezembro de 1983, a Emenda Calmon, nome de seu autor, estabelece que, anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa emenda foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985.

Em 1986, foi criada a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, por meio do Decreto nº 91.177 de 29 de março de 1985, com o objetivo de elaborar “Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira”. O relatório produzido por esta Comissão consistiu em um conjunto de proposições sobre os diversos aspectos da educação nesse nível, indo desde a autonomia didático-científica e de gestão, até o financiamento do sistema de educação superior.

No item financiamento, a comissão identificou que

na ausência de sistemas efetivos de avaliação, o financiamento do ensino superior tem sido feito por critérios históricos ou políticos, sem adequada consideração de prioridades e eventual má utilização dos recursos públicos. A ampliação de verbas para o ensino proporcionada pela Emenda Calmon requer que o financiamento passe a ser feito de maneira mais eficiente, sem perder de vista a manutenção da autonomia universitária, mas também sem contemporizar com a baixa eficiência no uso de recursos públicos. Ao examinar os problemas de financiamento, observa-se que não existem hoje mecanismos que incentivem a criatividade, a ação inovadora e o bom desempenho operacional. Os custos por aluno e a relação professor/aluno variam extraordinariamente entre instituições de ensino público e entre estas e as instituições privadas, sem que estas diferenças possam ser sempre imputadas a melhores padrões educacionais ou à existência de pesquisa de qualidade. Não existem, nos atuais procedimentos orçamentários das instituições federais, mecanismos adequados para o planejamento e análises de custo-benefício (BRASIL/MEC, 1985, s.p.).

O referido relatório recomendava a instituição de uma sistemática de orçamento por centros de custo, eliminando o sistema de suplementação de

recursos, devendo os duodécimos ser reajustados periodicamente em função da inflação e de excessos de arrecadação, bem como ampliação da autonomia na gestão financeira das instituições de ensino superior, condicionada a um maior comprometimento com padrões de qualidade e produtividade.

Para a comissão,

inovações deveriam ser introduzidas na legislação, condicionando os benefícios fiscais hoje atribuídos às empresas privadas para gastos em Educação à participação efetiva em sua utilização de universidades credenciadas, bem como permitindo doações dedutíveis de impostos a instituições selecionadas. O patrimônio das universidades públicas pode ser reforçado com a transferência de ações de empresas estatais, com cláusulas estritas de inalienabilidade, e à livre utilização de seus dividendos. Uma alíquota de 5% no pagamento de royalties e assistência técnica ao exterior deve ser estabelecida para o financiamento da pesquisa científica e tecnológica em instituições de excelência. O crédito educativo deve ser expandido de forma a ampliar efetivamente as possibilidades de acesso às instituições que formam as elites dirigentes do país (BRASIL/MEC, 1985, s.p.).

Com o objetivo de sistematizar as diversas contribuições sobre o tema, bem como o relatório da Comissão Nacional, foi criado no interior do MEC, por meio da Portaria nº 100 de 06 de fevereiro de 1986, o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES). O resultado dessa sistematização consolidou-se numa proposta de projeto de lei que dispunha sobre a natureza jurídica, a organização e o funcionamento dos estabelecimentos federais de ensino superior, além de propor alterações no Decreto Lei 200¹⁹, de 25 de fevereiro de 1967.

O Geres (Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior), distinguindo entre 'Universidade do conhecimento' e 'Universidade alinhada', caracteriza a primeira como responsável por um projeto modernizador, 'baseado nos paradigmas do desempenho acadêmico e científico, protegida das flutuações de interesses imediatistas, sem inviabilizar, contudo sua interação com as legítimas necessidades da sociedade', enquanto a segunda se caracteriza por atividades [que] são meios para atingir certos objetos políticos para a sociedade e cujos paradigmas são ditados não pelo desempenho acadêmico dos agentes, mas pelo grau de compromisso político-ideológico com as forças populares. (CHAUÌ, 2001, p. 75)

No item *financiamento das IFES*, esse grupo propõe que a União deverá assegurar às universidades federais patrimônio e receitas necessários à realização dos objetivos institucionais em função de planos plurianuais de desenvolvimento e de programas anuais de trabalho, devendo ser incluído, anualmente, no seu

¹⁹ Decreto-Lei de 25 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa do Estado brasileiro.

Orçamento Geral, sob a forma de dotação orçamentária²⁰ global, os recursos destinados a cada universidade, os quais serão empenhados pela sua totalidade e transferidos em duodécimos, a cada mês, e automaticamente considerados despesas realizadas do Tesouro Nacional. Estabelecia, ainda, que à dotação global anual seriam adicionados créditos suplementares ou especiais, relativos a encargos decorrentes de lei ou ato de autoridade federal, submetidos à aprovação do Orçamento Geral.

A Constituição de 1988, fruto de ampla mobilização popular e da comunidade universitária, estabelecia, no seu texto original - Art. 211, caput e parágrafos - que a União organizaria e financiaria o sistema federal de ensino e o dos territórios, bem como prestaria assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 altera a redação do § 1º, afirmando que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, *função redistributiva e supletiva*, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Para tanto, o Art. 212 estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para Amaral (2003, p. 133),

o legislador pretendeu, com essa vinculação, colocar o peso da Constituição sobre os ombros dos Poderes Executivo e Legislativo na definição das prioridades, ao serem programados os gastos do Fundo Público brasileiro, devendo, no mínimo, os recursos previstos no artigo 212 ser dirigidos para a execução de ações no campo educacional.

As atividades tanto da burocracia do Estado, quanto da área social, são financiadas pelo Fundo Público Federal, constituído de recursos financeiros oriundos

²⁰ “Dotação orçamentária é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. Qualquer tipo de pagamento que não tem dotação específica só poderá ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa.” (SANDRONI, 2002, p. 183)

de pagamentos de impostos, taxas e contribuições; transferência entre governos; recursos advindos das privatizações, entre outros (AMARAL, 2003).

Até o início da década de 1990, a alocação de recursos do MEC para as IFES se baseava em critérios históricos, repetindo, praticamente, o valor do exercício anterior, ou em critérios de ordem política, por meio de tráfico de influência junto ao MEC, o que favorecia algumas instituições dos grandes centros, ou, ainda, em emendas parlamentares. Os recursos eram distribuídos em duas rubricas, uma destinada a recursos para pessoal e outra para *Outros Custeios e Capital* (OCC). Segundo Schwartzman (s.n.t.), os valores destinados a OCC dependiam da disponibilidade orçamentária e financeira do governo federal, provocando perdas importantes em épocas de inflação elevada. Como resultado, ao longo dos anos, os recursos de OCC se mantiveram constantes em termos reais ou mesmo diminuíram.

2.2.4 O financiamento das instituições federais de ensino superior e o projeto neoliberal

Uma das estratégias adotadas pelos governos brasileiros que seguiram as orientações do modelo neoliberal para redução das despesas com o ensino superior federal foi desobrigar-se de repassar os recursos constitucionalmente a ele vinculados, dando-lhes outras destinações. Isso só foi possível graças à criação, em 1993, com vigência a partir de 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), tornando obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União para a composição do referido fundo. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o qual vigorou até 1999. Com o término da vigência do FEF, instituiu-se a Desvinculação de Recursos Orçamentários (DRU).

Esse mecanismo permitia à União realocar 20% de todos os recursos orçamentários da União para o Tesouro, significando isso que 20% das verbas destinadas à educação poderiam ser, de maneira livre, destinadas para outras finalidades.

Ainda sobre esse tema, Amaral (2003, p. 85) afirma que “o FEF, em 1998, foi responsável por diminuir o valor mínimo de recursos do FPF aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino em 41%”.

O reflexo do contingenciamento de recursos via DRU traduziu-se numa redução dos valores garantidos pela constituição para a saúde, educação e previdência, com sua utilização para pagamento dos juros da dívida externa. (AMARAL, 2003)

Entretanto, essa questão se agravou no período pós-constituição de 1988, fundamentalmente durante toda a década de 1990, conforme comprova a tabela 2, abaixo.

Tabela 2 - Comparativo entre arrecadação de impostos do FPF; estimativa do valor que a União deveria aplicar em educação e recursos das IFES, todas as fontes de recursos (período de 1995 a 2002) valores em R\$, a preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	Arrecadação de impostos do FPF	Estimativa do valor que a União deveria aplicar em educação	Recursos das IFES todas as fontes de recursos	Diferença em % entre estimativa de valor a ser aplicado em educação e recursos das IFES de todas as fontes
1994	139.352	14.574	12.504 (-)	85,80%
1995	119.719	12.465	13.410 (+)	107,59%
1996	119.806	12.104	12.084 (-)	99,83%
1997	122.698	12.591	11.871 (-)	94,28%
1998	136.897	14.116	11.662 (-)	82,61%
1999	137.663	14.464	11.415 (-)	78,92%
2000	125.560	12.939	10.760 (-)	83,16%
2001	131.517	13.521	9.847 (-)	72,83%
2002	126.473	12.872	10.012 (-)	77,78%

Fontes: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadação/1988/dez/anual185a99.htm>;
<http://www.receita.fazenda.gov.br/scripts/srf>; <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>; AMARAL, 2003.

No que diz respeito à educação superior federal, em 1994, ainda no governo Itamar Franco (1992 a 1994), foi elaborada a previsão orçamentária para 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique, o que explica o fato de que em 1995 houve uma destinação superior ao que deveria ser aplicado, um aumento de 25,88% em relação ao destinado em 1994.

A tabela 2 demonstra que as destinações nos anos seguintes foram sempre inferiores ao que deveria ser aplicado na educação, chegando ao menor patamar em 2001 quando foram destinados apenas 72,83% do montante que deveria ser aplicado, confirmando a retirada do Estado da manutenção do ensino superior

público federal, reforçando a ideia de uma universidade organizada e gerida nos moldes empresariais, tendo o ensino como uma semimercadoria no quase mercado educacional, como afirma Sguissardi (2009).

Estes dados comprovam que, na era FHC, o país assume, definitivamente, uma nova orientação política e econômica, ditada por organismos internacionais como o Banco Mundial, que “supõe explícitas ou implícitas concepções teórico-políticas em torno da educação superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil.” SGUISSARDI (s.n.t.)

No item financiamento, a orientação do Banco Mundial foi a diversificação das fontes de financiamento das Instituições públicas mediante, por exemplo, cobranças de cursos de especialização, implementação nas IFES de atividades que gerem recursos, consultorias técnicas, entre outras medidas.

Assim, o que se depreende é que, desde o seu surgimento, mas, especialmente no período FHC, o financiamento das instituições federais de ensino superior não foi incluído no âmbito da autonomia das instituições, embora, seja unânime a compreensão, no meio acadêmico e político, de ser este elemento de fundamental importância para o ensino superior federal.

CAPÍTULO 3

Os reflexos da reconfiguração da administração pública brasileira na Universidade Federal de Goiás

Este capítulo discute os reflexos das ações do processo de reconfiguração da administração pública brasileira e, por conseguinte, do serviço público, bem como do contingenciamento de recursos no período de 1995 a 2002, em especial na Universidade Federal de Goiás (UFG). Para tanto, apresenta uma análise dos dados levantados nesta pesquisa, especialmente no que diz respeito a seu quadro de pessoal e a seu financiamento.

Para compreender as ações do processo de reforma do Estado e seus reflexos na UFG enquanto instituição pública autônoma identificada como centro de criação, transmissão e difusão do saber, da cultura, da ciência e da tecnologia por meio da articulação indissociável entre ensino, pesquisa e extensão que, ao se integrarem à vida da sociedade, propiciam condições para a transformação da realidade, “é preciso considerar que esse processo é parte de uma conjuntura e de um processo internacional mais amplo de reestruturação do Estado e da Educação” como observam Dourado e Oliveira (1999, p. 5).

3.1. A educação superior federal no contexto das orientações neoliberais

Para compreender o processo de reforma de uma política ou instituição pública, há que se ter noção do contexto político, econômico e histórico da fase em que o capitalismo se encontra. Com efeito, a universidade não é uma realidade separada e, sim, expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada (CHAUI, 2001).

Portanto, analisar a educação como política social pública no contexto das orientações neoliberais implementadas no Brasil no período de 1995 a 2002 implica discutir o destino e o perfil que deveria essa política assumir no contexto de economia globalizada.

Para Azevedo (2001, p. 5), “abordar a educação como política social requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas

públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’”.

Ainda segundo Azevedo (2001, p. 59-60),

sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, deve-se pensá-la sempre em articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. São, pois, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado [...]. Em consequência, para ter uma aproximação dos determinantes que envolvem a política educacional, deve-se considerar que a mesma articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura, projeto este que corresponde, [...], ao ‘referencial normativo global’.

Nesse contexto estão inseridas as instituições federais de ensino superior (IFES), e, no caso em questão, a Universidade Federal de Goiás enquanto instituição social.

No Brasil, a criação das IFES foi tardia; só em 1920 é que foi criada, no estado do Rio de Janeiro, pelo então presidente da República, Epitácio Pessoa, a primeira universidade brasileira, que reuniu as Escolas Politécnica, de Medicina e de Direito dando origem a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A criação de uma universidade pública coexistiu com o ensino privado, partilhando missões e objetivos do interesse da classe dominante na época. O setor privado se diferenciava e se organizava, preferencialmente, por meio de empresas de ensino voltadas para o mercado.

Segundo Sguissardi (2009, p. 142),

foi após o advento da “revolução de 30”, com seus ares modernizantes, que tomaram corpo dois projetos até certo ponto assemelhados nos seus propósitos básicos: o da Universidade de São Paulo – USP (1934) e o da Universidade do Distrito Federal - UDF (1935). [...] A perspectiva de uma Universidade autônoma, produtora de saber desinteressado, formadora de indivíduos teórica e politicamente críticos, cultores da liberdade, foi vista como ameaça à “ordem” e às “boas relações” Universidade-Estado.

Em 1931, são sancionados diversos decretos que podem ser considerados como a primeira reforma do ensino no Brasil, conhecida como *Reforma Francisco Campos*. O Decreto 19.851, de 11 de abril, que instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras, dispendo sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotando o regime universitário, previa que a universidade poderia ser pública - federal, estadual ou municipal - ou particular.

No regime militar, período compreendido entre 1964 e 1985, ocorreu a reforma universitária de 1968, via Lei n. 5.540/1968, que instituiu o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a universidade como referência para a expansão do sistema. Por meio dessa reforma, o regime deixou, na educação superior, a marca de seu caráter anti-democrático e de sua proposta ideológica de governo.

Vencido o período da ditadura, uma vitória de movimentos sociais e políticos, a luta em defesa do ensino superior público e gratuito, com universidades autônomas e com indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão continuou, no entanto, sendo uma constante.

Ao longo do período de 1995 a 2002, desencadeou-se, no Brasil, um processo de reformas ligadas ao campo dos direitos sociais, historicamente conquistados pelas lutas da classe trabalhadora. Justificadas pela crise econômica e pela crise fiscal do Estado, as medidas adotadas pelos governos, Collor e FHC - o primeiro, ao dar início à implantação do projeto neoliberal no Brasil e o segundo, ao efetivar este projeto com uma reforma substancial no Estado brasileiro -, foram no sentido de reduzir o quadro de pessoal e de realizar cortes nos gastos das instituições públicas.

Essas medidas foram implantadas por ações como a reforma administrativa, a reforma da previdência e o contingenciamento dos recursos destinados aos serviços públicos, por meio da criação, em 1993, do Fundo Social de Emergência (FSE), cujo objetivo era o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica.

No bojo desse processo, havia o claro objetivo de reformar o sistema público de ensino superior no Brasil, com consequente delegação da competência de sua realização à iniciativa privada; tratava-se, portanto, da mercantilização do ensino. Esse processo sofreu um aprofundamento no Governo de FHC (1995-2002), que se pautou pela doutrina neoliberal, orientado pelos organismos multilaterais como Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

As transformações da educação superior na maioria dos países da periferia do mundo globalizado e mesmo dos países centrais decorrem de exigências tanto de mudanças na produção, nas relações de trabalho (flexibilizado, individualizado) e na configuração do Estado (Estado *mínimo* para o trabalho, *máximo* para o capital), quanto de uma série de teses que confirmam o discurso modernizador/conservador ou do chamado *pensamento único* (SGUISSARDI, 2002, p. 241).

Nessa linha de raciocínio, Gentili (2004) entende que a privatização das políticas sociais não decorre de decisões econômicas com o objetivo de reduzir o gasto público, mas sim de uma decisão política sustentada na necessidade de uma redefinição do papel do Estado e uma redistribuição do poder em favor dos setores mais poderosos da sociedade.

Dessa forma,

a privatização educacional não tem se traduzido necessariamente numa redução dos recursos estatais destinados ao financiamento dos serviços escolares, senão numa realocação de verbas que, em alguns casos, têm inclusive sofrido um significativo aumento (como as políticas de avaliação; as reformas curriculares; a modernização periférica do sistema escolar mediante a compra de computadores e antenas parabólicas; bem como o financiamento público de ações assistencialistas e "filantrópicas" desenvolvidas por entidades da sociedade civil, numa esquizofrênica lógica que, como bem caracterizou Paulo Arantes, leva os governos a tornarem-se ONGs e as ONGs tornarem-se entidades governamentais). [...] Os organismos financeiros internacionais desempenham uma função central na promoção e estímulo às políticas de privatização tanto no campo econômico quanto no campo social. Todavia, isto não deve nos conduzir ao errado argumento de que Estado "sofre" (como entidade externa e subjugada) os efeitos socialmente devastadores da crise da escola pública. Em outras palavras, a natureza do processo privatizador e suas consequências excludentes não estão "fora" do Estado, senão dentro mesmo da estrutura que tem definido sua construção histórica e sua especificidade na atual conjuntura.[...] Em suma, a privatização no campo educacional tem promovido a emergência de novas formas institucionais de prestação de serviços que conduzem a uma redefinição do espaço público (como esfera não-estatal), do sentido atribuído ao direito à educação como direito universal, tanto quanto da própria noção de cidadania. Muito mais que a grave e sempre discriminatória redução do gasto público. (GENTILLI, 2004, s.p.)

Ao discutir esse tema, Sguissardi (2002) afirma que, no final do século XX e limiar do século XXI, a educação superior tem sido objeto de interesse tanto de indivíduos quanto de organizações que veem o mundo como um imenso e promissor mercado. Para o autor, os serviços educacionais, em especial os do ensino superior, constituem-se em campo de futuras incursões comerciais, constando da agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC) como objeto de liberalização comercial competitiva.

Amaral (2003, p. 86) corrobora este pensamento ao afirmar que

as reformas do ensino superior, implantadas em diversos países a partir dos anos 80, foram ancoradas nas medidas preconizadas após o período de crise do Estado de Bem-Estar Social e tiveram como palavras de ordem: o gerenciamento eficiente, a privatização, a excelência, a produtividade, a seletividade, os interesses e a satisfação do consumidor, enfim um conjunto

de expressões que identificam a educação com a cultura da empresa [...] [atuando no] quase mercado'.¹ Essas reformas tiveram o apoio de organismos internacionais como FMI, Banco Mundial, OMC e OCDE e incorporaram um forte componente economicista, pela presença dos interesses financistas dessas entidades.

Chauí (2001), por sua vez, afirma que a reforma do Estado transforma a educação de direito em serviço, percebendo a universidade como prestadora de serviço. Afirma, ainda, que a universidade absorve e exprime as ideias neoliberais que dominaram o período. Para ela, a passagem da universidade da condição de instituição à condição de organização, ocorreu em três etapas²¹: universidade funcional, universidade de resultados e universidade operacional. Esse processo se dá de acordo com as mudanças e fases do capital.

Ainda de acordo com Chauí (2001, p. 187-188), há uma distinção entre universidade enquanto instituição social e universidade enquanto organização. Para ela,

a instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição e com outras que fizeram os mesmos objetivos particulares.

Portanto, a história da educação superior no Brasil é uma história permeada por tensões entre modelos, sendo que, em cada época, presenciam-se muitos traços de algum modelo ideal ou idealizado dentre os predominantes nos países centrais. O que se tem verificado é a existência de uma contraditória superposição de modelos universitários e, simultaneamente, o trânsito para uma universidade “pública” e privada (SGUISSARDI, 2009).

A reforma do Estado brasileiro realizada por FHC no período de 1995 a 2002 instigou ainda mais esses conflitos entre modelos de universidade. No plano administrativo, três ações desse processo de reconfiguração da administração pública causaram importantes reflexos nas instituições federais de ensino superior;

²¹ “Enquanto a universidade clássica estava voltada para o conhecimento, a universidade funcional estava voltada diretamente para o mercado; e a universidade de resultado estava voltada para as empresas; a universidade operacional está voltada para si mesma como estrutura de gestão e de arbitragem de contratos [...] regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos.” (CHAUI, 2001, p. 189-190)

no caso específico da UFG, a reforma administrativa, a reforma da previdência social do servidor público e o contingenciamento de recursos financeiros.

3.2. A Universidade Federal de Goiás: origem, princípios, finalidades e estrutura

Em 14 de dezembro de 1960, foi criada a Universidade Federal de Goiás (UFG), com a reunião de cinco escolas superiores que existiam em Goiânia: Faculdade de Direito, Faculdade de Farmácia e Odontologia, Escola de Engenharia, Conservatório de Música e Faculdade de Medicina. Foi a primeira universidade federal da região centro-oeste, sendo, até hoje, a única universidade federal no estado de Goiás.

Sua criação se deu em decorrência de um processo que demandou grandes esforços por parte de professores e estudantes da época, que promoveram mobilizações que culminaram num movimento pela criação de uma universidade pública a ser mantida pelo governo federal. Foi criada a Frente Universitária Pró-Ensino Federal, que promoveu reuniões, audiências e debates com autoridades, em assembleias ou congressos estudantis, e organizou passeatas e comícios reivindicatórios.

Em 1959, foi formada uma Comissão Permanente para a Criação da Universidade do Brasil Central, presidida pelo professor Colemar Natal e Silva, então diretor da Faculdade de Direito de Goiânia, com objetivo de formular um projeto de criação da universidade e entregá-lo ao Congresso Nacional.

O projeto dos professores transformou-se na Lei n.º 3.834C, de 14 de dezembro de 1960, que criou a Universidade Federal de Goiás, instituição jurídica de direito público, na modalidade de autarquia. Esta se constituiu numa instituição pública federal de ensino superior, com sede em Goiânia, capital do Estado de Goiás, com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conforme estabelece a Constituição Federal Brasileira.

A Universidade Federal de Goiás, sendo a primeira universidade federal da região centro-oeste, assume, então, importante papel, não apenas para Goiás, mas, também, para toda a região central e norte do país. Sua organização e seu funcionamento são regidos pelas normas do Sistema Federal de Ensino, por seu

Estatuto e Regimento e têm como princípios: I - a gratuidade do Ensino, cuja manutenção é responsabilidade da União; II - o respeito à diversidade e ao pluralismo de ideias, sem discriminação de qualquer natureza; III - a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; IV - a universalidade do conhecimento e o fomento à interdisciplinaridade; V - o compromisso com a qualidade, com a orientação humanística e com a preparação para o exercício pleno da cidadania ao executar suas atividades; VI - o compromisso com a democratização da educação, no que concerne à gestão, à igualdade de oportunidade de acesso, e com a socialização de seus benefícios; VII - o compromisso com a democracia e com o desenvolvimento cultural, artístico, científico, tecnológico e socioeconômico do País; e VIII - o compromisso com a paz, com a defesa dos direitos humanos e com a preservação do meio ambiente.

Atuando em conformidade com seus princípios, a UFG tem por finalidade transmitir, sistematizar e produzir conhecimentos, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, objetivando alcançar uma sociedade mais justa, em que os cidadãos se empenhem na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais.

Para tanto, a Universidade Federal de Goiás deverá I - promover, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, todas as formas de conhecimento; II - ministrar o ensino superior visando à formação de pessoas capacitadas ao exercício da investigação e do magistério, bem como para os diferentes campos do trabalho e das atividades culturais, políticas e sociais; III - manter ampla e diversificada interação com a sociedade por meio da articulação entre os diversos setores da Universidade e as entidades públicas e privadas de âmbito regional, nacional e internacional; IV - estudar os problemas socioeconômicos da comunidade, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento regional e nacional, bem como para melhorar a qualidade da vida humana; V - constituir-se em fator de integração da cultura nacional e da formação de cidadãos, desenvolvendo na comunidade universitária uma consciência ética; VI - cooperar com os poderes públicos, universidades e outras instituições científicas, culturais e educacionais brasileiras e estrangeiras; e VII - desempenhar outras atividades na área de sua competência.

Segundo seu Estatuto, a UFG estrutura-se da seguinte forma: I - Assembleia Universitária (não-deliberativa); II - Conselho de Integração

Universidade-Sociedade (não-deliberativo); III - Administração Central; IV - Unidades Acadêmicas; V - Órgãos Suplementares; e VI - Campi do Interior.

A UFG conta com três conselhos superiores com as seguintes atribuições: o Conselho Universitário (CONSUNI) é o organismo máximo de função normativa, deliberativa e de planejamento da Universidade; O Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC) é organismo de supervisão, com atribuições deliberativas, normativas e consultivas sobre atividades didáticas, científicas, culturais, artísticas e de interação com a sociedade; e o Conselho de Curadores é o organismo de fiscalização econômico-financeira da Universidade.

O órgão executivo central é a Reitoria, que tem como função administrar, coordenar, fiscalizar e superintender todas as atividades universitárias. Essas atribuições são exercidas pelo Reitor, auxiliado pelo Vice-Reitor e assessorado pelas Pró-reitorias, Chefia de Gabinete, Procuradoria Jurídica, Coordenadorias, Assessorias Especiais e Órgãos Suplementares e Administrativos.

As Pró-reitorias são responsáveis por supervisionar e coordenar as respectivas áreas de atuação; são as seguintes: I - Pró-Reitoria de Graduação; II - Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação; III - Pró-Reitoria de Extensão e Cultura; IV - Pró-Reitoria de Administração e Finanças; V - Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional e Recursos Humanos; e VI - Pró-Reitoria de Assuntos da Comunidade Universitária.

Para o desenvolvimento das atividades indissociáveis de ensino, de graduação e pós-graduação, pesquisa e extensão, a Universidade é estruturada em unidades acadêmicas, que compreendem faculdades, escolas, institutos e centros de ensino, num total de 25 unidades. A UFG conta, ainda, com os campi de Catalão, Jataí, Cidade de Goiás, Firminópolis e Rialma, sendo que nos dois últimos são realizadas apenas atividades de extensão.

3.3 Reflexos da reconfiguração da administração pública na UFG

Para Libâneo, Oliveira e Toschi, (2003, p.130) “a história da estrutura e da organização do ensino no Brasil reflete as condições socioeconômicas do país, mas revela, sobretudo, o panorama político de determinados períodos históricos”. Assim, também a estruturação e a organização da Universidade Federal de Goiás refletem

as ações adotadas pelos governos ao longo dos anos, de acordo com as condições socioeconômicas e políticas vivenciadas pelo país.

É importante ressaltar que as ações do governo no sentido de implantar suas reformas administrativa e previdenciária, orientadas pelo projeto neoliberal com caráter privatizante, deram-se a partir da década de 1990.

A argumentação de que a esfera privada é detentora de maior eficiência vem enfraquecendo os serviços públicos e tem levado à privatização desenfreada de serviços educacionais, principalmente no ensino superior. [...] A desobrigação do Estado na área educacional apresenta-se atualmente, com intensidade, no ensino superior [...] Essa orientação aponta, mais uma vez, o beneficiamento das forças privatistas na educação. (LIBANEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 130 e 149)

Já as ações adotadas pelo Governo visando à redução dos gastos com as instituições federais de ensino superior (IFES) se deram para responder às “críticas” e “preocupações” que constavam de textos internacionais. Essas críticas e preocupações, segundo Amaral (2003, p. 12), relacionam-se à

baixa relação aluno/professor nas universidades públicas, subutilização das instalações físicas e das habilidades dos docentes, duplicação desnecessária de programas e carreiras, altas taxas de evasão, altas taxas de repetência, excessiva soma de recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas, subsídios etc., objetivos discordantes das expectativas da sociedade, formação de profissionais nem sempre requeridos pelo mercado de trabalho, desenvolvimento de ações restritas a uma só parte da população, orientação basicamente intelectualizada e super especializada, ênfase no acadêmico, e não na redução do isolamento com relação à sociedade e à vida, atuação legitimadora da estratificação social existente, ação burocrática, autoritária e repressiva, passividade dos estudantes e ação unidirecional por parte dos professores – que centram o ensino na informação, na memorização, no conformismo e na homogeneidade, e não na crítica, na inovação e na criatividade – uso de tecnologia muito atrasada em comparação à indústria, custos financeiros elevados e crescentes, e ações escassas para desenvolver a consciência social e o espírito de solidariedade humana.

Ainda segundo Amaral (idem, p. 93), o Banco Mundial explicita também as seguintes ideias:

a introdução de uma maior diferenciação no ensino superior, ou seja, a criação de instituições não universitárias e o aumento de instituições privadas podem contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e *fazer com que os sistemas de ensino melhor se adequem às necessidades do mercado de trabalho*. Os incentivos financeiros para estimular o desenvolvimento das instituições privadas só se justificam em razão de que eles constituem uma forma de aumentar a *matricula a um custo menor para o governo, que o de ampliar as instituições públicas* (grifos no original).

No Brasil, segundo dados do MEC/INEP/DAES, em 1995, das 894 instituições de ensino superior existentes, 57 eram federais e 684, particulares. Em 2002, o número de instituições de educação superior aumentou para 1.637, das quais 73 eram federais e 1442, particulares. Em termos percentuais, o número de instituições federais sofreu um aumento de 28,07%, enquanto as instituições particulares tiveram uma ampliação de 110,81%²².

Nesse processo de implantação das orientações de organismos internacionais, um fator relevante para análise foi a aceitação, ou não reação, de parte importante da comunidade acadêmica das orientações neoliberais para o ensino superior, o que permitiu que tais políticas fossem implantadas. Apenas forças progressistas se opunham a tais políticas.

No entendimento de Fiori (2002),

para as forças progressistas, entretanto, o mais complicado é o fato de que a ampla coalizão de forças em que se sustenta este projeto de transnacionalização vem sendo dirigida e às vezes arbitrada – desde 1994 - por um bloco político-intelectual com forte presença de liberais e marxistas. Fator decisivo para compreender a paralisia mental de boa parte da intelectualidade brasileira, que foi seduzida durante os anos 90 por uma leitura supostamente materialista e realista das transformações do capitalismo, ocorridas nesses últimos 25 anos. Mudanças que estariam exigindo uma “modernização” do pensamento progressista, para ajustar-se a uma época em que teria chegado ao fim a história, a esquerda e o próprio mundo do trabalho, dando origem a um novo paradigma ou a uma nova sociedade global, em rede, de serviços, comunicativa etc. Mas a verdade é que foi em nome dessas “novas ideias” que alguns, movidos pelo oportunismo, mas muitos outros pela convicção sincera, acabaram todos cúmplices ativos ou silenciosos de uma estratégia que já destruiu quase integralmente o Estado e a nação brasileira (FIORI, 2002, p. 13).

Esse movimento, com o envolvimento da academia, deu-se de maneira intensa na Universidade de São Paulo (USP). Amaral (2003) nos dá uma ideia do grau de envolvimento dessa instituição no processo de implantação das orientações dos organismos internacionais, quando se refere a documentos produzidos por Eunice Durham, ao afirmar que:

²² Nessa análise, não foram consideradas as instituições estaduais e municipais por não serem o foco deste trabalho

em “O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativa”, Eunice Durham, do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (Nupes), da USP, afirma que ‘o sistema de ensino superior brasileiro enfrenta, hoje, além de dificuldades conjunturais muito sérias, uma profunda crise estrutural, que afeta de forma particularmente grave o setor público federal e está ameaçando sua viabilidade e credibilidade’ [...] por adotar o modelo de instituição de pesquisa, ele seria de elevado custo; a eficiência das IFES mostra-se baixa no que se refere ao número de alunos de graduação e de pós-graduação, existindo uma ociosidade no quadro de professores e de servidores técnico-administrativos. [...] (Durham, apud AMARAL, 2003, p. 12)

Para Sguissardi (2002, p. 248), com as recomendações e o modelo mundial de universidade do Banco Mundial, as autoridades federais começaram a pôr em prática o processo de reconfiguração da educação superior no país.

É no Plano Diretor de Reforma do Estado, do então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), do Min. Bresser Pereira, que se encontram os conceitos básicos tanto da reforma do aparelho do Estado, quanto das reformas pontuais que se traduzirão no capítulo “Da Educação Superior” da Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96), nos Decretos 2.207/97, 2.306/97 e 3.860/01, em muitas Portarias e em propostas de Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias ou Projetos de Lei como os da Autonomia das Universidades Federais. É no Plano Diretor da Reforma do Estado, e em outros escritos do então Ministro Bresser Pereira, que se identificam quatro setores dentro do aparelho do Estado – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos ou competitivos, e a produção de bens e serviços para o mercado – situando-se as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa entre os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado (SGUISSARDI, 2002, p. 248).

Também se constitui em elemento importante de análise a reforma curricular dos cursos de graduação ocorrida no período, cujo objetivo consistia em adaptar os currículos às novas necessidades do mercado.

A ideia básica do ministério consistia em adaptar os currículos às mudanças profissionais, para o que foram adotados os princípios orientadores para as mudanças curriculares dos cursos de graduação: flexibilidade na organização curricular; dinamicidade do currículo; adaptação às demandas de mercado de trabalho; integração entre graduação e pós-graduação; ênfase na formação geral; definição e desenvolvimento de competências e habilidades gerais. Nesse sentido, a reforma possui o objetivo geral, justamente, de *‘tornar a estrutura dos cursos de graduação mais flexível’*. [...] Essas proposições encontraram eco e parceria, particularmente, no Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras (ForGRAD), segundo o qual *as diretrizes Curriculares devem assegurar que as IES proponham o Currículo em seu sentido mais amplo* (OLIVEIRA, 2000, p. 137).

Aliado a isso, houve um aprofundamento do processo de privatização na universidade. Segundo Amaral (2003, p. 30), não ocorreu uma “privatização direta”

das IFES, mas sim uma “privatização dissimulada”. Essa forma de privatização indireta obrigou a UFG a dirigir-se ao mercado à procura de fontes alternativas de recursos financeiros.

Assim, em decorrência das políticas adotadas na década de 1990, principalmente pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a UFG sofreu grande impacto com a redução de verbas públicas a ela destinadas. Sobre a redução do financiamento público, Sguissardi (2009, p. 153-154), escreveu que

a redução do financiamento público, de 1994 a 2001, em relação ao PIB nacional, para o conjunto das 52 IES federais foi de 40% (0,91% para 0,50%). O estrangulamento financeiro é de tal monta, que a maioria dos *campi* universitários das IES federais se encontra em situação muito precária, especialmente devido à redução, nos últimos oito anos, de 2/3 dos recursos para capital e custeio repassados pelo governo federal. [...] As fundações de apoio institucional, que oficialmente (Lei n. 8.958/94) teriam a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições contratantes disseminaram-se por todas as IES públicas, federais e estaduais.

Na década de 1990, houve uma proliferação de fundações de apoio à pesquisa. As fundações de direito privado são responsáveis pela mediação entre as instituições universitárias e o mercado educacional. Amaral (2003) apresenta a evolução do quantitativo de fundações de apoio no período de 1995 a 2001.

A evolução do número de fundações credenciadas pelo MEC e pelo MCT, para atuar conjuntamente com as IFES (credenciamento previsto na Lei nº 8.958, de 1994), nos dá uma ideia dessa corrida: em 1995 estavam credenciadas 42 fundações de apoio; em 1996, 52; em 1997, 61; em 1998, 69; em 1999, 88 e, em 2001, 96 fundações de apoio às IFES. Logo, de 1995 a 2001, ocorreu um acréscimo de 129% no número de fundações de apoio credenciadas pelo MEC e MCT. São fundações de apoio credenciadas com as mais variadas vinculações institucionais e servindo a objetivos os mais diversos. (p. 182-183)

Na UFG, até a década de 1990, existia apenas a Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE), constituída, em 1981, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, credenciada junto ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência e Tecnologia, com finalidades de promover e apoiar a pesquisa científica, tecnológica, filosófica e artística; apoiar atividades de ensino destinadas à formação de recursos humanos; apoiar o exercício de atividades científicas, culturais e artísticas; apoiar a divulgação de trabalhos científicos e artísticos de reconhecido

valor; participar do processo de desenvolvimento do País, do desenvolvimento institucional, de modo a estimular trabalhos de pesquisa.

Durante a década de 1990 foram criadas mais duas fundações:

a) Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás (FUNDAHC), instituída em 18/11/1998, instituição jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por objetivo o apoio técnico e financeiro às pesquisas científicas, tecnológicas e outras correlatas, aos programas de assistência médico-hospitalar e aos programas de ensino prestados à comunidade, cujas ações são desenvolvidas no âmbito do Hospital das Clínicas e de outras unidades da Universidade Federal de Goiás. O apoio da FUNDAHC ao Hospital das Clínicas da UFG se viabiliza, principalmente, por meio da gestão de recursos oriundos de convênios, acordos e contratos firmados com entidades públicas e privadas.

b) Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural (RTVE) instituída em 20 de julho de 1996, com a finalidade de apoiar a Universidade Federal de Goiás em ações voltadas para a área de comunicação, educação e cultura e, especialmente, a fim de obter e manter um canal de televisão que ficasse a serviço da sociedade goiana, a partir do trabalho da Universidade Federal de Goiás. A Fundação atua, ainda, no sentido de viabilizar auxílios e realizações conjuntas com a Rádio Universitária junto a instituições públicas e privadas, com o objetivo de dinamizar a programação e canalizar recursos para sua sustentação.

Ao lado dessa profusão de fundações e dando continuidade à implantação da reforma, o governo implementou medidas de acordo com as orientações dos agentes financeiros internacionais. Uma dessas medidas, que gerou grande descontentamento, foi a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), que, num primeiro momento, sofreu grande rejeição por parte dos docentes da UFG. Contudo, segundo Oliveira (2000, p. 125-126) a GED foi

uma intervenção consciente e deliberada do Estado, e na prática, confirmou o surgimento de uma nova mentalidade produtiva, baseada na alteração do comportamento docente [...]. O ensino, na forma de aula, passa a ser o objeto privilegiado do processo de adequação do trabalho docente. Em geral, *“o docente prefere dar aulas para atingir maior pontuação”*.

Nesse sentido, a GED veio como contrapartida do governo aos docentes para a implantação de um sistema que premia a produção, a quantidade em detrimento

da qualidade, prevalecendo o interesse financeiro, uma vez que, no governo de FHC, praticamente não houve reposição salarial. Dessa forma, a GED se transformou na única possibilidade de aumento salarial via produtividade, sendo, portanto, uma moeda de troca do governo.

Assim, o governo de FHC, com a instituição da GED aliada à diminuição do financiamento estatal para as universidades públicas, levou a UFG a fomentar o incremento das receitas das universidades, por meio da venda de serviços, como parte do cotidiano acadêmico, vinculando a universidade a setores produtivos.

No processo de implantação da reforma neoliberal, as medidas adotadas - reforma da previdência, reforma administrativa e contingenciamento de recursos financeiros - causaram mudanças de grande repercussão na UFG, tais como: demissões voluntárias, extinção de cargos; congelamento de salários; redução dos recursos financeiros da instituição e a conseqüente pressão para que a UFG encontrasse fontes alternativas de financiamento no *mercado* - cobranças de taxas de matrícula e uma proliferação de cursos de especialização pagos - e a implantação da Gratificação de Estimulo à Docência (GED), entre outras.

3.3.1 - Reflexos da Reforma da Previdência dos Servidores Públicos na UFG

Durante os oito anos do mandato de Fernando Henrique Cardoso, (1995/2002), 155.717 servidores públicos, conforme tabela 3, requereram suas aposentadorias, correspondendo a 27,41%, ou seja, quase um terço do pessoal ativo em 1995.

Tabela 3 - Evolução do quantitativo de servidores ativos e aposentados do Poder Executivo durante no período de 1995 a 2002.

ANO	ATIVOS	APOSENTADOS	PERCENTUAL
1995***	567.689	34.253	6,03
1996	554.736	31.907	5,75
1997	541.725	25.164	4,64
1998	513.720	24.483	4,76
1999	497.125	10.909	2,19
2000	486.912	9.353	1,92

ANO	ATIVOS	APOSENTADOS	PERCENTUAL
2001	485.303	9.452	1,94
2002	485.741	10.196	2,10
Total		155.717	

Fonte: SRH-SEST/MP, abril/2010.

Na UFG, esta realidade não foi diferente. Em 1994, ultimo ano do governo Itamar Franco, havia, na universidade, 3.579 servidores. Em 1995, com a posse de FHC e com a proibição de realização de novos concursos, medida adotada para diminuição do Estado, esse número passou a cair ano a ano, conforme mostra a tabela 4, chegando a seu ponto crítico em 2001, com 2.970 servidores.

Tabela 4 - Quantitativo de trabalhadores docentes e tec.administrativos do quadro efetivo da UFG, no período de 1995 a 2002.

Ano	Trab. do quadro efetivo da UFG		
	Docente	Téc-administ.	Total ativos
1994	1154	2.425	3.579
1995	1111	2239	3.347
1996	1134	2154	3.288
1997	1150	2088	3.238
1998	1155	2004	3.159
1999	1134	1938	3.072
2000	1110	1914	3.024
2001	1082	1888	2.970
2002	1161	1993	3.154

Fonte: Relatórios de prestação de contas da UFG realizados pelo DC/DCF/UFG.

Observando a categoria *servidores técnico-administrativos*, percebemos que, em 2001, esta chegou ao menor índice, 77,85% do total existente em 1994. Mesmo com a realização de novas contratações em 2002, o quadro de técnico-administrativos da UFG, permaneceu menor que o existente em 1994, mantendo-se deficitário, de acordo com Relatório de Prestação de Contas da UFG/DC/DCF (UFG, 2002). No caso dos servidores docentes, ao contrário do que ocorreu com os técnico-administrativos, houve uma recomposição do quadro em 2002, mesmo que insuficiente para fazer frente as novas necessidades de expansão.

Tabela 5 - Aposentadorias na UFG no período de 1995 a 2002

Ano	Docentes	Téc. Adm.	Total	Proporcional
1995	82	170	252	100
1996	70	104	174	73
1997	41	80	121	52
1998	34	55	89	42
1999	9	38	47	24
2000	9	23	32	09
2001	24	22	46	06
2002	24	21	45	05
Total	293	513	806	311

Fonte: CFP/DP/UFG (13/01/2011).

A tabela 5 revela a exata dimensão do nível de redução do quadro de pessoal da UFG. Nela se verifica que no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), houve 513 aposentadorias de servidores técnico-administrativos e 293 de docentes.

Vale lembrar que foi extinta a aposentadoria especial de professor universitário aos trinta anos de efetivo exercício de magistério, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher, passando os docentes a terem que cumprir o tempo de contribuição previsto na regra geral (35 anos, homens, e 30 anos, mulheres).

O relatório da UFG do ano de 1995 relata, ainda, que a reposição de professores, em virtude da política de contenção de despesa do MEC/SESu, não acompanhou a mesma proporção, ficando muito aquém do número real, sendo a UFG obrigada a contratar professores substitutos. Segundo o relatório, essa modalidade de contrato se reflete no desempenho do docente e compromete a qualidade do mesmo.

o trabalho do professor na condição de eventual e temporário, no entanto, traz algumas consequências negativas ao desenvolvimento das atividades, principalmente a de ensino. Na maioria das vezes, dada a natureza temporária de seu contrato, esse professor não assimila a política de ação da UFG, não conhece o projeto pedagógico do curso no qual vai atuar e sua competência é questionada. O mesmo não acontece com o professor que ingressa na carreira, pois a esse professor são dadas as condições de melhoria de seu desempenho, de qualificação e de progressão funcional. (UFG, 1995, p. 93)

Os relatórios de prestação de contas do DC/DCF/UFG nos anos de 1995 e 1997 confirmam essa realidade, quando relatam que o grande número de aposentadorias ocorridas nas IFES, em particular, e no serviço público em geral, aliado ao fato de que as reposições não foram liberadas na mesma razão, vinham trazendo sérias dificuldades para a manutenção dos programas desenvolvidos na instituição.

3.3.2 Reflexos da Reforma Administrativa na UFG

Para agravar ainda mais o quadro caótico da UFG, em 1998, o governo FHC implanta sua reforma administrativa. A edição da Lei nº 9.632, de 07/05/1998, e seus anexos 1 e 2, extinguiram um total de 28.451 cargos do Poder Executivo que se encontravam vagos, gerados por aposentadorias e mortes. Destes, 3.613 eram cargos do quadro das IFES, conforme mostra a tabela 6 a seguir.

Nessa mesma Lei, o Governo colocou em extinção outros 72.930 cargos que, embora ocupados, no caso de vacância, seriam extintos; destes, 13.922 eram cargos do quadro de pessoal das IFES. Na UFG foram extintos 47 cargos e colocados em extinção outros 188 cargos, conforme tabela 6.

Tabela 6- Quantitativo de cargos vagos extintos e cargos ocupados em extinção

Órgão	Cargos vagos extintos	Cargos ocupados em extinção	Total
Serviço público	28.451	72.930	91.381
Nas IFES	3.613	13.922	17.535
Na UFG	47	188	235

Fonte: Lei 9.632/98 e anexos I e II (BRASIL, 1998b)

Dos cargos extintos ou em extinção, cuja exigência de ingresso é o ensino fundamental e, de alguns, o nível médio, as atividades de vigilância, limpeza, manutenção, conservação, motoristas, cozinheiro, auxiliar de cozinha, continuam sendo necessárias para a execução dos serviços públicos. No entanto, essas atividades passaram a ser desempenhadas por trabalhadores terceirizados.

Ainda dentro desse processo de reforma administrativa, a Lei nº. 9.468, de 10/07/1997, que instituiu o Programa de Demissão Voluntária (PDV) do serviço público civil, com o objetivo de propiciar a modernização da administração e auxiliar no equilíbrio das contas públicas, aprofundou o quadro de redução de pessoal efetivo da UFG. Esse instrumento foi largamente utilizado pelos servidores públicos que, ao efetivarem seus pedidos de demissão, recebiam uma contrapartida em espécie do governo, a título de indenização, com a promessa de que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ficaria autorizado a instituir programas destinados ao atendimento dos servidores que aderissem ao PDV, o que na prática não ocorreu, fazendo com que esse processo fosse, então, questionado judicialmente, tendo sido apresentado ao Congresso Nacional de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) projeto de lei que reintegrava os “pedevistas”.

Tabela 7 - Demonstrativo de servidores da UFG que solicitaram PDV

Ano	Número
1996	51
1999	11
2000	7
Total	69

Fonte: CFP/DP/UFG (19/01/2011).

A tabela 7 demonstra que, na UFG, entraram com pedidos de demissão voluntária (PDV), 69 servidores técnico-administrativos, sendo 51 em 1996, onze em 1999 e sete em 2000.

Tabela 8 - Demonstrativo de alunos da UFG, no período de 1995 a 2002

Ano	Alunos				Total
	Grad.	Mest.	Dout.	Stricto Senu	
1995	10.135	357	11	368	10.871
1996	10.486	355	16	371	11.228
1997	10.542	376	18	394	11.330
1998	11.200	473	20	493	12.186

Ano	Alunos				Total
	Grad.	Mest.	Dout.	Stricto Senu	
1999	11.713	527	25	552	13.817
2000	12.324	601	27	628	13.580
2001	13.083	632	30	662	14.407
2002	13.012	690	88	778	14.568

Fonte: AMARAL, 2010a

No entanto, a tabela 8, acima, demonstra que, em contraposição ao enxugamento do quadro de pessoal no período, houve uma expansão do número de alunos nos cursos de graduação, mestrado, doutorado e especialização na UFG, passando de 10.495, em 1994, para 14.568 em 2002, um aumento da ordem de 38,81%, onde se verifica que, no mestrado, houve um aumento de 357, em 1995, para 690 alunos em 2002, representando uma expansão de 168%. No doutorado, houve uma ampliação de 11 alunos, em 1995, para 88 em 2002, uma expansão de 700%. A especialização tinha 368 alunos em 1995 e passou a 778 alunos em 2002, uma expansão de 111,41%. Já a graduação passou de 10.135 alunos, em 1995, para 13.012 alunos em 2002, o que representou uma ampliação de 28% no período.

Essa expansão se deu em função do estabelecimento de novo critério para distribuição de recursos, proposto pela Andifes ao MEC.

Publicamente, todos concordam com a necessidade de aumentar a oferta de vagas. A meta está no Plano Nacional de Educação (PNE). Em 1994, a Andifes propôs - e o MEC aceitou - e, de forma inédita, foi estabelecido um critério técnico para ser feita a distribuição dos orçamentos de investimento e de custeio de cada instituição federal de ensino superior (Ifes). Ele aloca mais recursos em função do número de alunos, incentiva cursos noturnos e a interiorização e força a eficiência na relação entre ingressantes e concluintes. Em 1998, a Andifes tomou a iniciativa e firmou com o MEC um protocolo de expansão. As Ifes cumpriram a sua parte, mas o governo não correspondeu. No entanto, salienta-se que a instituição da gratificação de estímulo à docência ajudou na otimização da carga de trabalho dos professores (BALDUINO, 2006, s.p.).

Dessa forma, para dar conta da expansão acordada com o MEC e para cumprir com as atividades programadas, a UFG, além da contratação de professores substitutos, passou a utilizar outro mecanismo para compensar a falta de

professores, que foi, a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior - GED, medida cuja consequência foi “sobrecarregar o trabalho do docente com aula, em alguns casos prejudicando a pesquisa e a extensão; e, em outros, sobrecarregando com aula, pesquisa e/ extensão” (UFG, 1995, p. 93). A criação de novos cursos só foi possível devido ao esforço das unidades acadêmicas envolvidas, no sentido de redimensionar suas atividades. Já o mecanismo adotado pela UFG para implantação de cursos no interior foi a celebração de convênios entre prefeituras e a UFG em que a Prefeitura se responsabiliza por parte da despesa, principalmente a relativa a pessoal docente.

O relatório de Prestação de Contas da UFG de 1996 afirma que,

ao lado da questão orçamentário-financeira, no mesmo patamar de dificuldades, a falta de reposição de vagas de pessoal surgidas com o elevado número de aposentadorias, mortes e exonerações (276), vagas extintas (47), em extinção (118) e Plano de demissão voluntária (51), num total de 562 vagas constituiu-se em sérias restrições à manutenção dos serviços de apoio. A expectativa para 1997, se confirmadas as ameaças do MARE em demitir os servidores não estáveis (não concursados contratados no período de 1983 a 1988), num total de 193 servidores, é de que a principal ameaça ao funcionamento da UFG será a falta de servidores técnico-administrativos. (UFG, 1996, p.179)

Em 1996, outra dificuldade que contribuiu sensivelmente para agravar esse quadro foram os baixos salários e a impossibilidade de se gratificarem os substitutos nos afastamentos dos titulares, tanto em períodos mais curtos como também nos períodos de férias. Para a administração superior da UFG, “constata-se que há uma política deliberada do governo em (sic) desestruturar as instituições públicas.” (UFG, 1996, p.179)

A tabela 9, a seguir, revela que a redução a redução do quadro de servidores técnico-administrativos obrigou a universidade a adotar outras formas de contratação, via terceirização dos serviços de vigilância e limpeza, utilização de bolsistas, estagiários, convênios com a Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE) e Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas (FUNDACH). No caso dos docentes, a alternativa foi a contratação de professores substitutos. Essa realidade teve como consequência uma nova composição da força de trabalho da UFG no período de 1995 a 2002.

Tabela 9 - Força de trabalho da UFG, incluindo HC, no período de 1995 a 2002²³.

Ano/Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Quadro permanente	3.350	3.288	3.238	3.159	3.072	3.024	2.970	3.148
Bolsista/Procom	121	171	130	170	122	115	133	102
Estagiários remunerados/Proad	117	113	153	151	136	104	137	156
Terceirizados (vigilância e limpeza)	129	149	155	151	145	86	34	127
FUNAPE	591	580	574	524	274	58	22	04
FUNDAHC	00	00	00	00	45	647	824	964
Terceirizados no HC (vigilância e limpeza)	60	63	67	98	136	149	150	152
Cedidos p/ HC (Secret. Est. Saúde; Secret. Mun, Saúde; Ministério da Saúde)	75	86	90	131	141	144	152	144
DAS/FAZ/CD (sem vínculo)	14	23	18	13	13	13	11	06
Cedidos de outros órgãos	10	10	9	11	13	18	22	26
Professor substituto	98	90	110	121	127	169	173	150
Outros	05	03	06	04	04	06	07	07
TOTAL	4570	4576	4550	4533	4228	4533	4635	4986

Fontes: UFG, 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001a; 2002; UFG, 2001b; CEGEF/UFG; CGP/HC/UFG

Consta do Relatório da UFG de 1997 que muitos serviços tiveram que ser terceirizados face ao volume de aposentadorias e à falta de reposição de pessoal no quadro da UFG, conforme política imposta pelo governo federal. Insere-se nesse

²³ Existem, na UFG, outras modalidades de relação de trabalho; optou-se pela apresentação dessas em vista da possibilidade de sua comprovação.

contexto a utilização de bolsistas e estagiários (UFG, 1997, p.141) Essa realidade é constatada na tabela 9, com 238 bolsistas e estagiários em 1995, chegando a 258 em 2002, tendo seu pico no ano 1998 quando se chegou a 321 pessoas.

Significativo foi também o número de trabalhadores cedidos por outros órgãos para prestarem serviços no Hospital das Clínicas, que saiu de 75 trabalhadores em 1995 para 144 em 2002 (v.Tabela 9). O número de trabalhadores terceirizados em toda a universidade também foi muito grande, sendo 189 em 1995, tendo seu pico em 1999 com 281 trabalhadores e chegando, em 2002, a 279 terceirizados. Sem sombra de dúvida, os contratados por intermédio das fundações (FUNAPE e FUNDAHC), constituem a imensa maioria. Vale lembrar que ambas as fundações contratavam trabalhadores para o HC em igual período.

Com relação aos técnico-administrativos, o número de trabalhadores sob outras formas de contrato deu um salto: de 701, em 1995, para 1310 em 2002, representando 82,87% de trabalhadores sob outras formas de contratação, como mostra a tabela 10. Situação inversa aconteceu em relação ao quadro de técnico-administrativos do quadro permanente, em relação aos quais houve, no período, redução significativa, passando de 2.239, em 1995, para 1.993 em 2002, quando passam a corresponder a 89% do quadro existente em 1995, numa redução de 11% no quadro permanente de técnico-administrativos. Percebe-se que essa redução se deve, em parte, à necessidade de redução do quadro de pessoal do Estado em função do projeto de Estado mínimo, sob orientação neoliberal, de redução da intervenção estatal no âmbito das políticas públicas.

Tabela 10 - Comparativo entre técnico-administrativos do quadro efetivo e outras formas de contratação, no período de 1995 a 2002.

Modalidade	Anos							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Quadro efetivo	2.239	2.154	2.088	2.004	1.938	1.914	1.888	1.993
Outras formas	701	799	942	1.047	886	1.111	1242	1.310
Total	1.940	2.953	3.030	3.051	2.824	3.025	3.130	3.303

Fonte: UFG,1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001a; 2002; UFG, 2001b; CEGEF/UFG; CGP/HC/UFG.

Em função dessas mudanças, a terceirização utilizada pelo governo apresenta uma característica peculiar que a diferencia da terceirização privada. A intenção do Estado, com efeito, foi reduzir o tamanho da máquina estatal e é diante desse quadro que a terceirização, sob a forma de contratos de obras e prestação de serviços, bem como a adoção de outras formas de terceirização, passou a ser alternativa para a diminuição dos encargos antes assumidos pelo Estado.

Seguindo a ótica do setor privado, a terceirização no setor público evita a contratação de servidores para o quadro efetivo. Dessa forma, o Estado se concentra apenas na realização de suas atividades-fim, ou seja, nas atividades consideradas como exclusivas do Estado. Em alguns casos, a terceirização não só evita a contratação como resulta na extinção de cargos e até de setores da administração pública.

Na UFG, esse processo de terceirização foi efetivado em diversas unidades/órgãos, mas, sem dúvida, o Hospital das Clínicas (HC) foi o local onde se concentrou, no período, o maior número de trabalhadores sob outras formas de contratação.

A tabela 11 demonstra que, do total de 1463 trabalhadores técnico-administrativos no HC em 1995, 726 eram terceirizados ou cedidos, ou seja, 49,62% da força de trabalho do hospital. Em 2002, dos 2.101 trabalhadores, 1.264 eram terceirizados ou cedidos, perfazendo, portanto, 60,16% da força de trabalho.

Tabela 11 - Força de trabalho do Hospital das Clínicas/UFG, no período de 1995 a 2002²⁴.

Modalidade	Ano							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Quadro permanente	737	749	756	739	727	717	702	837
Outras formas de contratação	726	729	731	753	596	998	1.148	1.264
Total geral	1.463	1.478	1.487	1.492	1.323	1.715	1.850	2.101

Fonte: CGP/HC/UFG.

A estratégia adotada pela direção do HC foi priorizar investimentos que aumentassem a capacidade de gerar recursos financeiros para a manutenção e melhoria do hospital, como a reforma de espaços físicos, modernização de

²⁴ Existem outras modalidades de contrato de trabalho na UFG; optamos por essas tendo em vista a possibilidade de sua comprovação.

equipamentos e a complexa tarefa de administrar com recursos insuficientes, uma vez que o Hospital das Clínicas vem-se mantendo basicamente com recursos próprios, por meio da prestação de serviços ao SUS, cabendo ao Ministério da Educação apenas o pagamento do pessoal do quadro permanente da UFG.

3.3.3 O contingenciamento de recursos na UFG

A realidade do contingenciamento na UFG pode ser constatada, com riqueza de detalhes, por meio dos relatórios de prestações de contas realizados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças da UFG relativos aos anos de 1995 a 2002.

De acordo com o relatório de 1995 (UFG, 1995, p. 113), a universidade adotou uma série de medidas para saneamento das dificuldades enfrentadas durante o ano. Segundo o referido relatório,

como o orçamento de 1995 cobria apenas 50% das necessidades mínimas para manutenção da UFG, a partir de fevereiro foram feitos vários levantamentos e exposições de motivos, desencadeando junto ao Fórum de Pró-reitores de Planejamento Orçamento e Gestão – FORPLAD e o MEC, um processo com vistas à suplementação dos recursos, o que só ocorreu em 29/12/95, quando o orçamento foi disponibilizado para execução no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Naquele ano, foram utilizados recursos próprios para suprir parte das necessidades de manutenção, inclusive pagamento de benefícios instituídos pelo governo. Além da demora na suplementação dos recursos, outra dificuldade enfrentada foi que

antes mesmo da liberação dos recursos orçamentários o Governo baixou o Decreto nº 1.761 de 26/12/95, publicado no Diário oficial de 27/12/95, dificultando a aplicação do orçamento ao disciplinar a inscrição de restos a pagar do exercício de 1995, no âmbito do Poder Executivo, alterando a legislação sobre a matéria, mudando conseqüentemente a rotina até então estabelecida, trazendo graves transtornos, inviabilizando a conclusão de algumas aquisições e obras em andamento, inclusive, recursos de convênios chegados de última hora. Esta situação só foi alterada em 02/02/96, através do Decreto nº 1.802, que mudou o prazo de execução de 31/12/95 para 31/03/96, quando já estava concluída a execução contábil de 1995. (UFG, 1995, p. 113)

Ainda segundo o referido relatório,

não foram pequenos os problemas. O mais grave é que, pela primeira vez na história da instituição, os recursos financeiros de custeio repassados corresponderam a apenas 70% dos orçados, forçando uma inscrição de

recursos a receber, 1996, dos 30% restantes, embora o MEC não se comprometa a assim proceder, justificando que a SEPLAN afirma não ter condições de repassar estes recursos pela insuficiência da arrecadação. Segundo ele, há “*déficit*” no caixa do tesouro (UFG, 1995, p. 113).

A UFG enfrentou outro grande problema em outubro de 1995, quando o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) exigiu que as universidades integrassem o Sistema de Administração de Pessoal (SIAPE), centralizando a elaboração da folha de pessoal da administração pública, até então elaborada em cada órgão.

O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) surgiu em 1989, com base na necessidade do governo federal de saber o quanto era despendido com pagamento de pessoal. Antes disso, cada órgão gerenciava a própria folha de pagamentos, remetendo ao Tesouro Nacional as informações sobre os valores gastos. O SIAPE racionalizou esse trabalho, gerando além de uma economia de recursos, um sistema seguro em relação a fraudes.

Na UFG, essa implantação acarretou diversos erros no pagamento de pessoal, conforme consta dos relatórios da universidade.

Enfrentamos problemas que ainda persistem referentes ao pagamento de pessoal, forçosamente incluído no Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal (SIAPE), a partir do mês de outubro, por determinação do MARE. A administração superior viu-se às voltas com um clima de intranquilidade e um grande volume de reclamações em função de erros no pagamento dos salários dos servidores. Nunca a instituição enfrentou uma situação de tamanho desgaste com servidores sem receber e cortes de vantagens asseguradas através de decisões judiciais. (UFG, 1995, p. 115)

Também, em 1995, segundo o relatório Prestação de Contas DC/DCF/UFG (UFG, 1995),

pela primeira vez na história da UFG, não tivemos nenhuma participação na elaboração do orçamento de 1996, a não ser pequenas informações solicitadas pelo MEC sobre despesas com benefícios, precatórios, valores estimados da receita própria, demonstrativo da quantidade física e remuneração global dos servidores ativos e inativos. A nossa proposta orçamentária foi elaborada pelos técnicos da Secretaria de Planejamento e Orçamento/MEC sem nossa participação, embora já tivéssemos trabalhado no seu desenvolvimento, com base no comportamento da despesa/receita do ano anterior. Informaram-nos, também, da nova classificação dos Programas de Trabalho, expressos em projetos-atividades que englobam ações diversas, anteriormente destacadas. Reduziram consideravelmente a nossa Previsão da Receita Própria. (p. 115)

De acordo com o relatório de prestação de contas DC/DCF/UFG (UFG, 1996 p.177), o orçamento de 1996 cobria apenas 50% das necessidades mínimas para manutenção da Universidade. Em fevereiro de 1996, com vistas à suplementação

dos recursos, foram encaminhados ao Fórum de Pró-reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD) e ao MEC diversos levantamentos e exposições de motivos, desencadeando um processo de suplementação dos recursos, que só veio a ocorrer em 29/12/96, quando o orçamento foi disponibilizado para execução no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).²⁵

Em dezembro de 1996, o governo edita o Decreto nº 2.096/96, que estabelece em seu artigo 1º que a inscrição de despesas em *Restos a Pagar* somente ocorrerá no caso de despesas que tenham cumprido todos os requisitos previstos na legislação em vigor. Já o parágrafo único desse decreto determina que os *Restos a Pagar* não processados, que não forem liquidados até 31 de janeiro do ano subsequente, serão anulados e os correspondentes recursos financeiros, quando originários do Tesouro Nacional, se disponíveis no órgão, serão considerados como antecipação de recursos à conta do orçamento do exercício corrente.

A edição desse decreto também afetou a UFG, como atesta o relatório de prestação de contas de 1996 (UFG, 1996).

Novamente, a execução orçamentária ficou prejudicada com a edição do Decreto nº 2.096, de 17.12.96, que disciplinou a inscrição de Restos a Pagar, fixando como data limite para liquidação das despesas inscritas 31.01.97, prazo este muito curto para concluir as aquisições e obras empenhadas nos últimos dias do ano, somente quando o orçamento foi disponibilizado, inclusive, recursos de convênios chegados de última hora. O repasse financeiro limitou-se a 90% do orçamento, segundo consta no Decreto devido à insuficiência de arrecadação no caixa do tesouro. (p. 178)

A predominância de uma forte política de contenção de despesas afetou a manutenção da infraestrutura básica ao funcionamento dos cursos, envolvendo as atividades de ensino, pesquisa e extensão. (UFG, 1996, p. 178)

Neste período, no que diz respeito ao financiamento, as instituições federais de ensino superior sofreram severas restrições, conforme afirma Schwartzman (s.d, p.4), ao analisar os gastos totais do MEC relativos ao período 1993-99, quando identifica que

²⁵ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal.

os gastos totais, em valores constantes, do MEC no período analisado, em termos agregados sofreram redução de cerca de 10%, se compararmos o biênio 1994-95 com o quadriênio 1996-99 [...] Os recursos das IFES também diminuem ao compararmos o biênio 1994-95 com o quadriênio 1996-99. (SCHWARTZMAN, s.n.t.)

Em 2000, a redução dos recursos e o atraso nos repasses mensais levaram a Universidade a uma grave crise financeira, com o não-pagamento, inclusive, de água e luz, conforme consta do relatório de Prestação de Contas de 2000 (UFG, 2000).

Também é importante registrar a compreensão obtida por parte dos órgãos governamentais estaduais diante da crise financeira da Universidade, com a não interrupção dos serviços de fornecimento de energia elétrica e água, face aos atrasos nos pagamentos. (p. 128)

Em 2002, o relatório de prestação de contas da UFG informa que

sobre os inúmeros Decretos de contingenciamentos orçamentários e falta de repasses financeiros de forma regular, podemos realçar o Decreto 4.231 e suas reedições, que criaram restrições para o custeio básico das instituições; o Decreto 4.369, que revogou o Decreto 4.231 mas estabeleceu limites para empenho na receita própria até o último dia fixado para empenho; o Decreto 4.466, que estabeleceu prazos para realização de empenhos até 15/12/02, cujas licitações deveriam estar publicadas até 14/11/02 sendo que o Decreto foi publicado em 13/11/02; o Decreto 4.479, que também interpôs restrições às licitações; e o Decreto 4.512, que limitou a data de empenho em 20/12/02, exceto para créditos adicionais publicados após 10/12/02. (UFG, 2002, p. 17)

Este contingenciamento obrigou a instituição a realizar convênios e buscar parcerias para dar continuidade às suas atribuições, realização de projetos e pesquisas que não possuem financiamento adequado por parte da União, bem como atender novas demandas de criação de novos cursos.

É notório que a Administração Superior da Universidade bem como a das Unidades Acadêmicas e Órgãos, têm tido que envidar esforços excessivos para manter o funcionamento das atividades fins da instituição; lutar por suplementações orçamentárias em nível federal, o que, quando ocorre (no final do exercício), minimiza os débitos da instituição; buscar parcerias e convênios que possibilitem a realização de projetos e pesquisas que não possuem financiamento adequado por parte da União, dentro dos orçamentos anuais. Essa luta tem sido cotidiana, pois, ao cumprimento do papel institucional, novas demandas têm sido atendidas pela UFG, como a dinamização de seus Campi à noite, tendo em vista que a criação de novos cursos noturnos repercute num quantitativo de alunos nesse turno, ocasionando novas demandas para, por exemplo, a expansão da área física, o consumo da energia elétrica, a limpeza predial, a segurança, etc. e os aumentos de tarifas públicas bem como os reajustes de contratos não podem ser ignorados. (UFG, 2002, p. 18)

Nessa parceria, a UFG contou com o apoio do Governo Estadual em diversos projetos da instituição, como é o caso da construção da Lagoa de Tratamento de Esgoto, de uma Biblioteca e um Auditório no Campus da UFG sediado em Catalão.

No ano de 2002, o recurso para manutenção e investimentos na instituição constituiu-se apenas em 6,20% do orçamento total, mantendo o mínimo possível com a qualidade inerente às IFES, dada a competência, qualificação e dedicação de seu corpo de trabalhadores, principalmente (UFG, 2002).

Cumpre-nos registrar que a realização das despesas é procedida dentro dos limites orçamentários estabelecidos pelo MEC, não restando à instituição a autonomia para realizar mudanças nas rubricas disponibilizadas. No ano de 2002, para se manter o funcionamento mínimo da UFG, em termos do desenvolvimento das atividades didáticas, houve a necessidade de uma extrema e sacrificante priorização de pagamentos de despesas, o que caracterizou a grande insuficiência dos recursos de custeio e investimentos no ano (UFG, 2002, p. 19).

3.3.3.1 Formas de financiamento da UFG

A UFG é financiada por meio de recursos à conta do Tesouro Nacional, via repasse em duodécimos pelo governo federal, e por meio de recursos próprios, gerados com a prestação de serviços à comunidade universitária e à sociedade.

Ao se analisar a tabela 12, que trata do orçamento repassado pelo Tesouro Nacional à UFG, percebe-se que, de 1995 a 2001, houve praticamente uma redução ano a ano, com uma recuperação em 2002, mas, ainda em 84,55% do valor correspondente, em 1995. Ou seja, uma redução de 15,46%, em oito anos.

Tabela 12 - Orçamento UFG, incluindo o HC, atualizado pelo IGP-DI-FGV – janeiro de 2002

Ano	Valor em R\$
1995	240.981.548
1996	231.410.821
1997	225.336.570
1998	221.143.685
1999	222.824.718
2000	197.073.210
2001	188.830.413
2002	203.762.852

Fonte: UFG, 2002

Essa redução no orçamento obrigou a instituição a adotar outras formas de geração de recursos próprios. Para tanto, essa prática foi regulamentada pela Resolução Consuni nº 2, de 1997, estabelecendo em seu artigo 1º, §1º, que, para seus efeitos, conceituam-se como prestação de serviços remunerados as atividades de transferência à comunidade do conhecimento gerado ou instalado na Instituição, que deveriam realizar-se sempre de forma a manter articulação com as atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração da Universidade.

Para Oliveira (2000),

de modo geral, talvez seja correto afirmar que as práticas de prestação de serviços existentes na UFG e a argumentação bastante convincente em seu favor fizeram cair o *tabu da gratuidade absoluta*, que havia na instituição. Defendeu-se, todavia, que a cobrança de mensalidade nos cursos de especialização não poderia ser uma regra. A ideia era resguardar casos de alta relevância social e acadêmica em que fosse fundamental manter a gratuidade, embora essa prática estivesse cada vez mais rara na instituição. Com esse espírito, foi idealizada e estabelecida a Resolução nº2/97, do Conselho Universitário. (p. 117)

Ainda na perspectiva de geração de recursos, também foram cobradas diversas taxas, como matrícula, requerimentos diversos à UFG, entre outras.

A tabela 13 retrata os Recursos da UFG, em grandes blocos de despesas (1990-2002), realizadas com recursos do tesouro e recursos próprios. Verifica-se que nos anos de 1993 e 1994, o governo Itamar Franco, ao contrário de seu antecessor Collor, não deu continuidade à política de contingenciamento às IFES e os valores repassados pelo Tesouro Nacional à UFG foram consideravelmente maiores.

Compõem a rubrica *despesas com pessoal e encargos sociais* os valores para pagamento de salários de servidores ativos, aposentados e pensionistas e recursos destinados ao pagamento de precatórios, ou seja, ações judiciais ganhas pelos trabalhadores. Nessa rubrica, houve brutal redução entre 1991 e 1992, período das demissões de servidores públicos no governo Collor. No primeiro governo de FHC, os gastos com pessoal e encargos sociais sofreram importantes oscilações, com reduções em 1996 e 1997, crescendo em 1998 e 1999 e novamente caindo em 2000 e 2001.

A rubrica *outras despesas correntes* é composta por recursos destinados à aquisição de material de consumo, pagamento de água, luz, telefone, pagamento de serviços de terceiros, (entre eles, serviços de vigilância, limpeza e conservação, dos

chamados trabalhadores terceirizados), pagamentos de professores substitutos, etc. Nessa rubrica, houve redução considerável de recursos do tesouro em 1991 e 1992, sendo elevados em 1994, permanecendo estáveis em 1995, 1996 e 1997, com queda em 1998 e 1999, caindo novamente em 2001 e 2002.

Tabela 13 - Recursos da UFG, grande blocos de despesas (1990-2002), realizadas com recursos do tesouro e recursos próprios²⁶. Valores a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA em R\$ milhões

Ano	Pessoal encargos sociais		Outras despesas correntes		Investimentos		Encargos da dívida		Inversão Financeira		Amort. dívida		Total
	Pró	Tes	Próp.	Tes	Próp.	Tes	Pró	Tes	Próp	Tes	Pró	Tes	
1990	-	190	10,34	19	1,47	9,9	-	-	0,05	-	-	-	230,76
1991	-	135	9,05	12	1,07	3,6	-	-	-	-	-	-	160,72
1992	-	122	16,09	15	3,10	3,7	-	-	-	-	-	-	159,87
1993	-	159	19,44	19	3,78	7,9	-	-	0,06	-	-	-	209,18
1994	-	250	21,07	34	5,65	5,9	-	-	-	-	-	-	316,62
1995	-	254	25,38	33	5,26	3,4	-	-	-	-	-	-	321,04
1996	-	243	19,80	36	2,31	4,9	-	-	-	-	-	-	305,01
1997	-	227	27,82	36	6,13	7,6	-	-	-	-	-	-	305,55
1998	-	238	37,97	31	3,92	0,1	-	-	-	-	-	-	310,99
1999	-	270	1,26	30	2,01	1,1	-	-	-	-	-	-	304,37
2000	-	264	0,96	33	2,42	1,6	-	-	-	-	-	-	301,98
2001	-	263	1,36	26	2,46	0,6	-	-	-	-	-	-	293,42
2002	-	292	1,96	25	2,80	1,2	-	-	-	-	-	-	322,96

Fonte: STN/CCONT (1990-1994); www.camara.gov.br *apud*, AMARAL, 2010 (1995-2002).

Segundo Amaral (2003, p. 179), os valores mais altos de gastos com recursos próprios na rubrica *outras despesas correntes* foram elevados no período de 1992 a 1998, em função de um mecanismo de aplicação financeira adotado pelas universidades, que embora interrompido em 1995, impactou até 1998.

Tal mecanismo, no entanto, foi importante no período e pode explicar a sobrevivência institucional. É descrito por Jaques Schwartzman, em, 'Universidades federais no Brasil: uma avaliação de suas trajetórias (década de 70 e 80), e se relaciona à aplicação financeira de recursos do Tesouro oriundos da verba de pessoal, numa época de altíssimos índices inflacionários, o que parecia ser do conhecimento dos dirigentes do MEC e da área econômica. Os rendimentos dessas aplicações eram posteriormente incorporados aos recursos próprios das instituições (AMARAL, 2003, p. 179-178).

²⁶ Os recursos financiadores das atividades das IFES são divididos entre aqueles diretamente arrecadados, chamados *recursos próprios*, provenientes de convênios ou contratos com organismos públicos e privados, e os oriundos de *recursos do Tesouro Nacional*. Os recursos próprios provêm de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos hospitais universitários (HU), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro etc. (AMARAL, 2003)

Para explicar a queda de recursos próprios a partir de 1999, Amaral (idem, p. 177) afirma que

a grande queda nos anos de 1999 a 2002 fica explicada pela transferência da execução dos recursos de manutenção dos hospitais universitários a fundações de apoio especialmente constituídas para esse fim. Desse modo, tais recursos não constam mais da execução orçamentária das IFES/MEC, ficando registrados no Ministério da Saúde/SUS. Há, portanto, uma substancial redução dos recursos orçamentários das IFES para essa finalidade - eram R\$ 471 milhões, em 1998, e R\$ 20 milhões, em 2002.

Dessa forma, em hospitais universitários, como o HC, houve uma inversão na sua finalidade, que é o ensino, a pesquisa e a extensão na área da saúde para se priorizar o atendimento à população em geral (AMARAL, 2003).

Os recursos da rubrica *investimentos* são destinados à aquisição de equipamentos, mobiliários, material bibliográfico, obras físicas, enfim os chamados bens permanentes. Nessa rubrica, os recursos oriundos do Tesouro Nacional sofreram uma queda drástica em 1991 e 1992, com elevação significativa em 1993 e nova queda em 1994 e 1995. Os valores sofreram nova elevação em 1996 e 1997, com brusca diminuição em 1998, quando aconteceu o menor valor no período, mantendo-se praticamente constantes nos anos seguintes.

Nas rubricas *encargos da dívida e amortização da dívida*, não houve gastos da UFG, tanto em *recursos próprios* quanto em *recursos oriundos do Tesouro Nacional*. Na rubrica *inversões financeiras*, os gastos foram praticamente insignificantes para efeito de análise.

O contingenciamento de recursos levou a UFG a realizar convênios e contratos com fundações de apoio, a abrir cursos de especialização e extensão que passaram a cobrar taxas dos alunos, a oferecer assessorias e consultorias e a prestar serviços laboratoriais.

De acordo com a Resolução 02 de 1997, do Conselho Universitário (CONSUNI), na UFG, do total do valor da prestação de serviços remunerados, excluídos os valores especificados para investimento, um percentual de 5% (cinco por cento) foi destinado à constituição de um Fundo Institucional na Universidade, a ser aplicado em atividades de fomento acadêmico e de formação e capacitação de recursos humanos, e, no mínimo 10% (dez por cento), foram destinados à constituição de um Fundo Local na Unidade Acadêmica, Órgão Suplementar ou

Órgão Administrativo, sendo administrado financeiramente e contabilmente por Fundação credenciada pela Universidade.

Na visão de Chauí (2001, p. 39),

a aceitação dos financiamentos privados produz os seguintes efeitos principais: I – perda da autonomia ou liberdade universitárias para definir prioridades, conteúdos, formas, prazos e utilização das pesquisas, que se tornam inteiramente heterogêneas; II - aceitação de que o Estado seja desincumbido da responsabilidade pela pesquisa nas instituições públicas; III – aceitação dos financiamentos privados como complementação salarial e fornecimento de infraestrutura para os trabalhos de investigação, privatizando a universidade pública; IV – desprestígio crescente das humanidades, uma vez que sua produção não pode ser imediatamente inserida nas forças produtivas, como os resultados das ciências; V - aceitação da condição terceiro-mundista para a pesquisa científica, uma vez que os verdadeiros financiamentos para pesquisas de longo prazo e a fundo perdido são feitos no Primeiro Mundo.

Além da adoção de instrumentos que permitiram a captação de recursos, a UFG adotou, também, medidas de contenção de despesas, entre elas a redução dos subsídios, por meio de recursos próprios, a programas de assistência à comunidade universitária, como o restaurante universitário, conforme evidencia a tabela 14.

Tabela 14 - Subsídios ao restaurante universitário no período de 1994 a 2002, com recursos próprios

Ano	Percentual
1.994	83,95
1.995	38,82
1.996	12,44
1.997	11,57
1.998	18,88
1.999	08,40
2.000	03,47
2.001	24,71

Fonte: DAC/PROCOM

Comparando a tabela 13 com a tabela 14, verifica-se que o período no qual ocorreu o maior percentual de subsidio ao Restaurante Universitário, corresponde ao período em que foi maior a arrecadação de recursos próprios (1994 a 1998).

Enfim, são numerosos os reflexos e efeitos negativos do processo de contingenciamento e de cortes dos recursos públicos destinados ao financiamento do ensino superior federal no período de 1995 a 2002; tanto o contingenciamento quanto os cortes foram maiores no governo de FHC (1995 a 2002), sendo que os exemplos aqui citados demonstram ter o processo de reconfiguração da

administração pública brasileira levado a UFG a adotar novas estratégias de sobrevivência, no período.

CONCLUSÃO

Tendo como referencia básica a administração da Universidade Federal de Goiás (UFG), este estudo teve como propósito compreender o processo de reconfiguração da administração e do serviço público, ocorridas por meio da reforma do Estado brasileiro, no período 1995 a 2002. Para seu desenvolvimento, optou-se por analisar o processo de reforma do Estado brasileiro. Apesar da amplitude desse desafio, considerando-se a dimensão do processo de reforma do Estado brasileiro, partiu-se do entendimento de que os princípios norteadores desse processo se fundamentaram na inserção do Brasil no mundo globalizado, corroborando as ideias do neoliberalismo, de uma realidade mundial que expressa especificidades, sobretudo, no tocante às novas demandas e papéis da administração pública e do serviço público.

O estudo buscou, de modo geral, identificar como se deu o processo de reconfiguração da administração pública e dos serviços públicos e seus reflexos na Universidade Federal de Goiás (UFG), considerando as ocorrências político-econômicas e sociais do período. Buscou-se, também, de modo específico demonstrar que: a) a reconfiguração da administração pública e do serviço público causou mudanças significativas, com base em um modelo de administração que associa competição e flexibilidade; b) a flexibilização das relações de trabalho, ocorridas em função da reforma do Estado ampliou o número de trabalhadores mediante outras modalidades de contratação na UFG; c) o reflexo da implantação desse “novo modo” de administrar o Estado e o serviço público, na composição do quadro de pessoal da UFG e d) o contingenciamento dos recursos financeiros destinados à UFG ocasionaram a busca por alternativas de financiamento para fazer frente às necessidades de manutenção dos diversos programas executados pela universidade.

No transcórper do estudo, buscou-se contextualizar as transformações do processo de globalização do capital, da reconfiguração do papel do Estado frente a essa nova fase do capitalismo e, conseqüentemente, da administração pública, do serviço público e das políticas públicas, sobretudo das educacionais, que vêm impactando as universidades federais, nesse caso específico, a Universidade Federal de Goiás. Buscou-se, ainda, identificar e interpretar as mudanças que se

sucederam, no período, com base em alterações que se processaram na administração da UFG, principalmente as referentes à política de pessoal e de financiamento.

Para a explicitação desse contexto, observa-se que o capitalismo está em constante movimento e, conseqüentemente, vivencia crises cíclicas e, para suplantar essas crises, lança mão do rápido e intenso desenvolvimento das forças produtivas, por meio dos avanços do conhecimento e de novas tecnologias, tendo no Estado o seu protetor e regulador das relações sociais e econômicas.

O capitalismo é permeado por contradições surgidas nas lutas de classes, que atravessam todas as suas fases. Fatos históricos confirmam que no capitalismo, cada uma de suas fases determina a abrangência e as conseqüências diretas das condições políticas, econômicas e sociais na vida da sociedade, determinando, também, o tamanho do Estado e dos serviços públicos destinados à sociedade. Para superação dessas crises, o Estado sempre se reorganiza e, nesse processo, na implantação das políticas que proporcionam tal reorganização, conta com o envolvimento de setores da sociedade civil. Independentemente da concepção que se tenha de Estado, conclui-se que a trajetória dessa reorganização se faz em função da necessidade da proteção dos bens e da propriedade privados.

Há uma constante busca de hegemonia, ou seja, de dominação ideológica, para a qual faz necessária a busca de alianças, ainda que pontuais. Ao longo da história, em todas as lutas, seja pela tomada do poder, seja por sua manutenção, sempre existiram esses elementos de conciliação de interesses que articulam, em torno de si, um bloco de alianças para se buscar um consenso. Essas alianças se dão sempre no âmbito da sociedade política e da sociedade civil.

O poder estatal, segundo a concepção de Estado ampliado de Gramsci, a que mais se adéqua à realidade do mundo globalizado, não se esgota apenas nos aparelhos repressivos e coercitivos do Estado, mas se difunde pelo conjunto da sociedade civil. No entanto, no contexto desse cenário global, o Estado ampliado tem servido muito mais aos interesses da classe dominante do que aos interesses dos trabalhadores, como já afirmava Marx, para quem a sociedade civil é a sociedade burguesa.

A pesquisa bibliográfica demonstrou que os princípios norteadores do processo de reforma do Estado brasileiro na década de 1990 se fundamentaram na inserção do Brasil no mundo globalizado corroborando os ideais do neoliberalismo e

que, no Brasil dos anos de 1990, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, clara foi a intenção do capital internacional de conciliar interesses de mercado com os da sociedade civil, reduzindo o tamanho da máquina estatal. Diante deste quadro restritivo de desregulamentação da economia, aliado às privatizações, a terceirização, sob a forma de contratos de obras e prestação de serviços, passou a ser uma opção junto com a desregulação e concessão de serviços públicos. Este é o marco do novo modelo de administração pública que tem na administração gerencial, inspirada na administração de empresas e tendo como fundamento a forma de controle baseada nos resultados, o seu foco principal.

No entanto, esse é um modelo que não abandona diversos princípios do modelo burocrático como: critérios rígidos de meritocracia, avaliação de desempenho e carreira.

O propósito da reforma administrativa desenvolvida no Brasil teve como objetivo a reconfiguração da administração pública e dos serviços públicos, de tal forma que permitisse o ingresso de organizações de direito privado na saúde, na assistência social e na educação, preconizadas na Constituição Federal de 1988 como direito do cidadão e dever do Estado.

No âmbito do serviço público encontram-se as instituições federais de ensino superior, responsáveis por uma das principais políticas sociais públicas: o ensino superior. Essas instituições têm importância estratégica para a soberania do país e sua dimensão pública e autônoma somente será garantida mediante a primazia do Estado como a instância garantidora e indutora das políticas sociais públicas. Dado seu caráter estratégico, essa política pública não pode estar submetida à disponibilidade ou contingenciamentos de recursos financeiros, pois essa condição a torna refém e dependente da vontade política dos governantes.

No entanto, a pesquisa demonstrou que as propostas neoliberais implantadas no período de 1995 a 2002 evidenciaram que para a implantação dessa política a educação tem um papel estratégico, reservado, em especial, à educação superior, para o processo de reforma, diante da insistência em submetê-la aos interesses da iniciativa privada, vinculando-a estreitamente ao mundo do trabalho, conforme orientações do Banco Mundial.

Durante o período de 1995 a 2002, a aplicação dessas políticas no Brasil teve como resultado uma brutal expansão do ensino superior privado, aliado ao estrangulamento das instituições públicas mediante congelamento salarial, incentivo

à aposentadoria, proibição de contratações, redução dos aportes financeiros do fundo público para as instituições públicas federais, o que as submeteu à lógica empresarial.

No contexto de reconfiguração da administração pública e do serviço público brasileiro considera-se a UFG um caso emblemático, uma vez que apresenta modificações cotidianas em sua administração e no seu financiamento, que acenam para mudanças no seu gerenciamento, tanto no aspecto do quadro de pessoal, quanto no aspecto do gerenciamento financeiro.

A pesquisa realizada por esta dissertação revelou como a implantação da reforma neoliberal do Estado brasileiro refletiu-se de maneira significativa na administração da Universidade Federal de Goiás, à medida que tanto a reforma da previdência dos servidores públicos quanto a reforma administrativa e, ainda, o contingenciamento dos recursos financeiros a ela destinados, geraram um déficit de pessoal e de recursos financeiros para fazer face à própria existência dessa instituição como importante serviço responsável pelo ensino superior público federal no Estado de Goiás.

Constatou-se com a pesquisa que a administração superior da Universidade, bem como a administração das unidades acadêmicas e demais órgãos administrativos da UFG, envidaram grandes esforços para manter o funcionamento das atividades-fim da instituição. A luta por suplementações orçamentárias em nível federal e a busca por parcerias e convênios que possibilitassem a realização de projetos e pesquisas que não possuíam financiamentos adequados por parte da União dentro dos orçamentos anuais demonstraram seu compromisso com o funcionamento da instituição.

Foi evidenciado pela pesquisa que a reforma da previdência social dos servidores públicos, os governantes do país têm, desde a década de 1930, administrado os recursos que compõem o patrimônio na previdência social como se fossem fontes infindáveis, cujo objetivo seria financiar o modelo de desenvolvimento econômico-social brasileiro. Não existem dados oficiais sobre a obrigação de se recolher às contas do fundo previdenciário a parcela devida pelo Estado para a composição das receitas arrecadadas, com as quais serão pagas as aposentadorias dos servidores.

Entretanto, desde a sua origem, os recursos da previdência dos institutos foram os grandes impulsionadores do processo de nacionalização e industrialização

brasileiro. Esses recursos foram utilizados pelos governos como acumulação para o desenvolvimento industrial do país e não retornaram aos cofres dos institutos. Segundo Campos Junior (2003), estes foram investidos em “financiamento de obras do governo, numa demonstração de imprevidência irresponsável e gestão criminosa das finanças públicas. [...] Na construção da capital da Republica, da usina de Itaipu e da rodovia transamazônica, entre muitas outras obras.” (p. 309)

Sabe-se que um sistema previdenciário deve ter como objetivo a proteção social pública do trabalhador nas situações de adversidade durante sua vida ativa e ao final da vida ativa laboral, garantindo-lhe uma velhice saudável. As funções esperadas de um regime previdenciário são a função securitária mediante pagamento de aposentadorias e pensões, e a função solidária, de caráter redistributivo.

No Brasil, o que se tem visto é que o regime de previdência passou a ter como função principal, garantir o desenvolvimento, uma vez que, com as contribuições dos trabalhadores, para além de se custearem as aposentadorias e pensões, passou-se, prioritariamente, a financiar o desenvolvimento e investimentos em mercados de capitais. Ou seja, as contribuições passaram a integrar o capital especulativo, sem garantias fixadas.

As reformas na previdência social, bem como as demais reformas de Estado no Brasil, foram, antes de tudo, uma interferência, uma imposição dos organismos internacionais, buscando mais uma fonte inesgotável de recursos financeiros para os aportes do capital especulativo.

A pesquisa empírica revelou que a queda no quantitativo de pessoal do quadro efetivo da administração pública, quando aponta uma redução de 80.777 servidores do quadro de pessoal do poder executivo é reflexo direto da reconfiguração da administração pública e dos serviços públicos por meio de instrumentos como o incentivo à demissão voluntária e a flexibilização das relações de trabalho com a desregulamentação da legislação, aliadas à reforma da previdência social dos servidores públicos.

No que se refere à UFG, essa realidade teve seu ponto alto em 2001 chegando à redução de 351 servidores técnico-administrativos. Essa redução, aliada à expansão do número de alunos no período, obrigou a universidade a adotar outras formas de contratação, por meio da terceirização dos serviços de vigilância e limpeza, utilização de bolsistas, estagiários, convênios com a Fundação de Apoio à

Pesquisa (FUNAPE) e a Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas (FUNDACH), com a ampliação do número de trabalhadores sob outras formas de contratação chegando a 1.303 em 2002. Com relação aos trabalhadores docentes, a alternativa encontrada foi a contratação de professores substitutos, chegando a atingir 150 em 2002.

Fica claro que a flexibilização das relações de trabalho, com mudanças na legislação, ofereceu a legalidade para a reforma administrativa, por admitir outras formas de contratação de pessoal do Estado, como terceirização, contratação por fundações de apoio à pesquisa, convênios para contratação de alunos estagiários, professores substitutos, entre outras.

A análise dos Relatórios de Gestão elaborados pela UFG demonstrou que, tendo em vista a criação de novos cursos noturnos, surgiram, também, novas demandas como a estruturação dos Campi, de modo a terem pleno funcionamento à noite. Essas medidas levaram à expansão da área física, ao aumento do consumo da energia elétrica, à ampliação do número de trabalhadores terceirizados nos serviços de limpeza predial e de segurança, entre outros.

Sobre o contingenciamento dos recursos financeiros da UFG, a pesquisa empírica apontou que no orçamento repassado pelo Tesouro Nacional à UFG que houve praticamente uma redução ano a ano. Essa redução obrigou a instituição a adotar outras formas de geração de recursos próprios, como a cobrança de taxas e de cursos de especialização, prestação de assessorias e consultorias, dentre outras, sendo necessário para tanto, regulamentar essa prática pelo Conselho Universitário (Consuni).

A pesquisa revelou, ainda, que, ao longo do período estudado, diversas ações internas também foram desenvolvidas, no sentido de otimizar a aplicação dos recursos orçamentários, com a preocupação constante de preservação da qualidade das atividades. O acompanhamento administrativo das despesas, a manutenção preventiva da área física, dos veículos, a manutenção corretiva imediata dos equipamentos, a renegociação contínua de contratos e o envolvimento efetivo dos atores nas soluções propostas também possibilitaram que a Universidade avançasse em seu desenvolvimento, conforme consta dos relatórios anuais da universidade.

A pesquisa permitiu concluir que as ações do processo de reforma do Estado, como reforma da previdência social dos servidores públicos, reforma administrativa e

contingenciamento de recursos foram as que mais se refletiram na administração da UFG, traduzindo-se em mediações que passaram a determinar as tensões, distorções, desafios e contradições existentes na universidade, considerando as ocorrências político-econômicas e sociais do período.

Assim, ficou confirmado, tanto por meio da pesquisa bibliográfica quanto da pesquisa empírica, que a reconfiguração da administração pública e do serviço público causou mudanças significativas; com base em um modelo que associa competição e flexibilidade, ampliou o número de trabalhadores mediante outras modalidades de contratação, passando a existir um “novo modo” de administrar o Estado e o serviço público, afetando a composição do quadro de pessoal da UFG. Confirmou-se, ainda, que o contingenciamento dos recursos financeiros destinados à UFG ocasionou a busca por alternativas de financiamento para fazer frente às necessidades de manutenção dos diversos programas executados pela universidade.

Pelo exposto, o maior desafio na contemporaneidade, colocado para a educação superior federal e para a UFG, em particular, está na efetivação, de fato, do artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que preconiza ser a educação, direito de todos e dever do Estado e da família e 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, bem como a do artigo 207, que define que 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.

REFERÊNCIAS

ALVES, Osvaldo Nunes. *Terceirização de Serviços na Administração Pública*. 2003. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769538.PDF>> .Acessado em 11/11/2010

AMARAL, Nelson Cardoso. *Os desafios do financiamento da educação brasileira até 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional?* Goiânia, 2010a (mimeo)

_____. *Série Histórica da UFG*. s n.t. 2010b.

_____. *Financiamento da educação superior: Estado x mercado*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O financiamento das universidades brasileiras e as assimetrias regionais: um estudo sobre o custo aluno. IN: CHAVES, Vera Lucia Jacob; SILVA JUNIOR, João dos Reis. (orgs.) *Educação superior no Brasil e diversidade regional*. Belém-PA: Editora Universitária UFPA, 2008.

_____. *Expansão – “Avaliação” – “financiamento”*: tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira. IN: MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes. Editora Xama: São Paulo, SP, 2009.

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p. 9-23.

ANDIFES. *Diálogo dos reitores com a nação brasileira*. Disponível em <www.andifes.org.br>. Acessado em 15/10/2010.

_____. *Documento*. IN: MORHY, Lauro. *Brasil em questão 2: a universidade e a eleição presidencial*. Brasília: Edunb, 2002.

ANDRADE, Eli Lôla Gurgel. Pontos críticos na nova reforma da previdência. In: MORHY, Lauro (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Edunb, 2003, 103-116.

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil* (Collor, FHC e Lula). Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. *Filosofando: introdução à filosofia* São Paulo: Moderna, 1993.

AZEVEDO, Janete M. Lins. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2001

BALDUINO, Gustavo. *A expansão da universidade federal*. 2006. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2006/01/23/450753/expanso-da-universidade-federal.html>> Acesso em 12/03/2011

BATISTA, Paulo Nogueira. *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *A contra-reforma do Estado no Brasil 2002*. 341 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*, Brasiliense, São Paulo, 2005.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Edunb, 1993.

BOITO JUNIOR, Armando. *Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos*. São Paulo: Editora UNESP, 2007

BORJA, Rodrigo. Educação, globalização e sociedade do conhecimento. In: PANIZZI, Wraza Maria (org.). *Universidade um lugar fora do poder*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002, p. 20-30.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Zahar, Rio de Janeiro, 2001.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 1998,

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil 1937. Rio de Janeiro. Senado Federal. Acesso: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>MP, Abr/2010

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília: Senado Federal, 2010a.

_____. *Lei nº 8.958/1994*. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, com redação dada pela Medida Provisória 495/2010. Brasília: Senado Federal, 2010b.

_____. Exposição de motivos E.M.I. nº 29 – MPS/CCIVIL-PR. . In: MORHY, Lauro (org). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Edunb, 2003

_____. *Lei nº 2.174-28/2001*. Institui no âmbito do Poder Executivo da União o Programa de Desligamento Voluntário – PDV e dá outras providencias. Brasília:Senado Federal, 2001.

_____. *Lei Complementar nº 101/2000*. Estabelece normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília:Senado Federal, 2000.

_____. *Lei nº 9.849/1999*. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Brasília: Senado Federal, 1999a.

_____. *Lei 9.790 de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências". Brasília: Senado Federal: 1999b.

_____. *Lei 9.637/98*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas. Brasília: Senado Federal:1998a

_____. *Lei nº 9.632/1998*. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília:Senado Federal: 1998b.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais. Cadernos MARE*, v. 2. Brasília: MARE, 1998c.

_____. *Lei nº 9.468/1997*. Institui o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal. Brasília: Senado Federal,1997a.

_____. *Lei 2.271/1997*. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Senado Federal,1997b.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Reforma administrativa na imprensa: seleção de artigos produzidos no MARE/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1997c.

_____. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma de Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995a.

_____. *A proposta de reforma administrativa*. Brasília: Presidência da República, 1995b.

_____. *Lei Nº 8.745/93* – dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Brasília: Senado Federal,1993

_____. *Estatuto dos funcionários públicos civis da União*, Lei 1.711 de 28/10/1952. São Paulo: Editora Atlas,1990.

_____. *Relatório da comissão nacional de reformulação da educação superior* (Decreto número 91.177, de 29 de março de 1985). Brasília, s.e.,1985.

_____. *Lei 7.395/1985*. Dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes de nível superior. Brasília: Senado Federal,1985.

_____. *Decreto Lei nº 477/1969*. Dispõe sobre infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares. Brasília: Senado Federal, 1969

_____. *Lei nº 5.540/1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. Brasília: Senado Federal, 1968.

_____. *Decreto Lei nº 228/1967*. Reformula a organização da representação estudantil. Brasília: Senado Federal, 1967.

_____. *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946.

_____. *Decreto-Lei nº. 579/1938*. Cria o Departamento Administrativo do Serviço Público e dá outras providências. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1938

_____. *Decreto nº 19.851/1931*. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída pelo presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1931.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim estatístico de pessoal*. Brasília, s.e.,s.d.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: LTC editora, 1987

BUONICORE, Augusto César. A formação do Estado burguês no Brasil. In: COSTA, Silvio (org). *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*. São Paulo: A. Garibaldi; Goiânia: UCG, 2004, p. 125-162.

CAMPOS JUNIOR. Reforma previdenciária ou a crônica de uma privatização anunciada. In: MORHY, Lauro (org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Edunb, 2003, p. 301-315.

CARVALHO, Elma Julia Gonçalves. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. *Educação e Sociedade*, v. 30. Campinas: 2009, s.p. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 25 de junho de 2010

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.

CORDEIRO, Luiz Fernando. *Os fatores causais da reforma da previdência social de 2003: uma abordagem econômico-política*. 2005, 79 f. - Monografia (Graduação em

Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2005.

COSTA, Cândida. *Nem vítima nem vilão: reflexões sobre o serviço público no Brasil*. São Luis: Gráfica Universitária, 1996.

COSTA, Edmilson. *A globalização e o capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. *O estruturalismo e a miséria da razão*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1972.

CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DIAS, Maurício Leal. O neoliberalismo é intervencionista? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 31, maio 1999, s.p. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=73>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

DIEESE, *Relatório técnico: o processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano nacional de educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Liber Livro Editora, 2006, p. 21-50.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira. Políticas educacionais e reconfiguração da educação superior no Brasil. IN: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes (orgs). *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: CEGRAF, 1999, p. 5-22.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. In: Obras escolhidas, Tomo III, Avante, Lisboa, 1985, p.212-374.

FARNETTI, Richard. O papel dos fundos de pensão e de investimentos coletivos Anglo-saxônicos no desenvolvimento das finanças globalizadas. In: CHESNAIS, François (org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998, p.183 - 210.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique *Neoliberalismo y sectores dominantes*. Tendencias globales y experiencias nacionales.. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p.179-206. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em julho de 2010.

_____. *A história do Plano Real: fundamentos, reflexos e contradições*. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. *Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século*. 1997, p.895-919. Disponível em <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/neoglobliberalismo.pdf>. Acesso em 11/01/2011

FIORI, José Luis. *60 lições dos 90 uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2002

_____. *Estado do bem-estar social: padrões e crises*. Disponível em <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em 15/11/2009

FREIRE, Paulo. *Educação: o sonho possível*. In: BRANDÃO, Carlos R. (org.). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

GAETANI, Francisco. *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*. Brasília: ENAP, 1998.

GENTILI, Pablo. *A privatização da política educacional: dez questões*. 2004. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/6418>>. Acessado em 11/10/2010.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1981.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel - as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1985.

GUARESCHI, Pedrinho A. *Sociologia da prática social*, Petrópolis, Vozes, 1992.

HARVEY, David. *O novo imperialismo: acumulação por desapossamento (parte II)* Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v15_16_david_harvey.pdf> Acesso em 10 de julho 2010.

_____. *Neoliberalismo e restauração do poder de classe*. 2004. Disponível em: <http://resistir.info/varios/neoliberalism_ago04_port.html> Acesso em março 2010.

KIAN, Tatiana. *Terceirização na Administração Pública*. Disponível em <http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol_02/ANO1_VOL_2_15.pdf> Acessado em 12/11/2010.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAURELL, Asa Cristina. *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 2008.

LEHER, Roberto. *Reforma do Estado: o privado contra o público. Trabalho, educação e saúde*. v.1 n. 2. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: 2003, p.203-228.

LEITE, Marco Antonio Santos. *O terceiro setor e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's)*. 2003. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tecnico/TerSet.pdf>>. Acesso em 09/01/2011.

LESSA, Sergio; TONET, Ivo. *Introdução á filosofia de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

LIBANEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

MAGALHÃES FILHO, Francisco B. B. *História Econômica*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1970.

MALULY, Jorginho. *Parecer projeto de Lei nº 4.212 de 2004*. Brasília: Câmara Federal, 2010.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. *Terceirização do trabalho no Brasil e na França*. Disponível em <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/>> segundo simposio/paulareginapereiramarcelino.pdf. Acessado em 12/11/2010

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, Hucitec, 1995.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Feuerbach. Oposição das concepções materialista e idealista. In: _____; _____. *Ideologia Alemã. Obras escolhidas*, Tomo I, Lisboa: Avante, 1982, p. 01-75.

MASCARENHAS, Ângela Cristina Belém. *Desafiando o leviatã: sindicalismo no setor público*. Campinas: Alínea, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MIRANDA, Sergio. A reforma da previdência: mudança de modelo e reforma do Estado. In: MORHY, Lauro (org). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p.137-155

MORAES, Reginaldo Carmelo Correa. *O Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

MORHY, Lauro (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Edunb, 2003.

NETO, D. F. Moreira. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____; BRAZ, Marcelo. *Economia política uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, João Ferreira. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás*. 2000. 192 f. Tese (Doutorado em Cultura, Organização e Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

PANIZZI, Wrana Maria. *Universidade: um lugar fora do poder*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002.

PASSARINHO, Jarbas. Saudades de Getúlio Vargas. In: MORHY, Lauro (org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 73-82

PEIXOTO, Madalena Guasco. A reforma do ensino superior privado. *Revista Princípios* nº 73, Natal, 2004, p. 42-46.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Texto para discussão. Brasília: ENAP, julho/2001.

_____. *Da Administração pública burocrática à gerencial*. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova* nº 45. São Paulo, 1998.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos do MARE*. Brasília, 1997.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Reforma da previdência: mitos e mistificações. In: MORHY, Lauro (org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p.273-283.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

QUEIROZ, Alberto Novais; HEBER, Florence. *Institucionalização, autonomia e legitimidade das agências de regulação*. Disponível em <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/viewFile/158/161>>. Acesso em 10/01/2011

ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 83-122.

RODRIGUES, Neidson. *Lições do Príncipe e outras lições*. São Paulo: Cortez, 1987.

ROTHEN, José Carlos. *A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931*. <<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/coordenadas/eixo06/Texto.pdf>>. Acessado em 30/10/2010

SAES, Décio. Uma interpretação marxista da Evolução do Estado no Brasil. In: COSTA, Silvio (org.) *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*. São Paulo: A. Garibaldi;Goiânia: UCG, 2004, p.109-124.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 2002.

SAVARIS, José Antonio. O processo de reformas da previdência social brasileira como política de retração sistemática do welfare state. *Revista de Previdência social* nº 328, São Paulo, 2008, p. 197-215.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In: *Coletânea de textos da CONAE* (tema central e colóquios). Brasília, 2010, p. 35-75.

_____. Universidade pública fator estratégico ao desenvolvimento. *Revista Princípios* nº 73, Natal, 2004, p. 29-35.

SCHWARTZMAN, Jacques. *O financiamento das Instituições de ensino superior no Brasil*. Disponível em <http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Acessado em 10/11/2010.

SGUISSARDI, Valdemar. *O banco mundial e a educação superior: revisando teses e posições?* Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>>. Acessado em 20/10/2010.

_____. *Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez, 2009

_____. *Rumo à universidade competitiva: na modernização conservadora a universidade perde sua face, sua alma e sua identidade históricas*. Florianópolis: Perspectiva, 2002.

_____. *O Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar a conta?* Perspectiva. Florianópolis: 2000.

SILVA, Margot Riemann Costa e. *Notas sobre desenvolvimento, subdesenvolvimento, globalização e neoliberalismo: Estado e políticas públicas no fogo cruzado*. Goiânia: 2010. (mimeo)

SOARES, Laura Tavares. Retomando o debate da reforma da previdência social. In: MORHY, Lauro (org). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 117-136.

SOUZA FILHO, Rodrigo. O fenômeno burocrático e a universalização de direitos. Juiz de Fora: *Libertas*, v. 1, n.2, p.1, 2007, p. 151-170. Disponível em <www.ufjf.br/revistalibertas>. Acesso em 24 de junho de 2010

STIGLITZ, Joseph E. *O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

TODESCHINI, Remigio. *Gestão da previdência pública e fundos de pensão: a participação da comunidade*. São Paulo: LTR, 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

VIANA, Maria José de Faria. *Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar-prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública*. 357 f. 2007. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. *Direito e política social - o reflexo da LOAS nas agências de assistência social em Goiânia-GO – 1988-1998*. 1999.237 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1999.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, v. I e II. Brasília: Editora UnB, 2009.

Revistas

Global Europe Anticipation Bulletin. Crise sistêmica global: Novo ponto de inflexão em março de 2009. 29 de Dezembro de 2008 às 17h 16m 45s · admin · Arquivado sob Para endender a Crise Mundial. <http://blog.zequinhabarreto.org.br/2008/12/29/crise-sistmica-global-novo-ponto-de-inflexo-em-marco-de-2009>. O original encontra-se em www.leap2020.eu. Acessado em 17/09/2010

Revista Fundo de Pensão. ABRAPP/JUNHO/2009, disponível em http://www.portalbrasil.net/2009/economia/economia_maiores_fundosdepensao.htm Acessado em 17/09/2010

Revista Internacional do Serviço Público (ISP). Trabalhador terceirizado no serviço público. São Paulo, 2006.

Relatórios

UFG.DC/DCF. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 2002

_____. _____. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 2001a;

_____. _____. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 2000

_____. _____. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 1999;

_____. _____. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 1998

_____. _____. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 1997.

_____. _____. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 1996.

_____. _____. *Relatório Prestação de Contas*. UFG: Goiânia, 1995.

_____. PROCOM. *Relatório Prestação de Contas da Gestão 1998 a 2001*. Goiânia, 2001b.