

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

**A REFORMA DO ESTADO, A REFORMA DA UNIVERSIDADE E
O MOVIMENTO DOCENTE: RESISTÊNCIA E EMBATE DE
PROJETOS**

MARIA DO SOCORRO XAVIER BATISTA

Tese de Doutorado
2000

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

**A REFORMA DO ESTADO, A REFORMA DA UNIVERSIDADE E
O MOVIMENTO DOCENTE: RESISTÊNCIA E EMBATE DE
PROJETOS**

MARIA DO SOCORRO XAVIER BATISTA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Michel Zaidan Filho

Recife – Pe
2000

Batista, Maria do Socorro Xavier

A reforma do Estado, a reforma da universidade e o movimento docente : resistência e embate de projetos 1 Maria do Socorro Xavier Batista. – Recife: O Autor, 2006. 358 folhas : ii., tab.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, 2006.

Inclui bibliografia.

1. Sociologia política – Administração pública – Reforma do Estado. 2. Reforma universitária – Propostas — Autonomia e privatização. 3. Movimento docente — Reações — Estratégias de enfrentamento – Crise do movimento. 4. Educação superior – Políticas governamentais – Influência do Banco Mundial.
1. Título.

323.2 CDU (2.ed.) UFPE
306.2 CDD (22.ed.) BC2006-514

MARIA DO SOCORRO XAVIER BATISTA

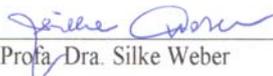
**A REFORMA DO ESTADO, A REFORMA DA UNIVERSIDADE E O
MOVIMENTO DOCENTE: RESISTÊNCIA E EMBATE DE PROJETOS**

Aprovada em 15 de Agosto de 2000

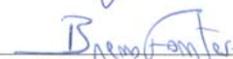
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Michel Zaidan Filho
(Presidente/orientador)

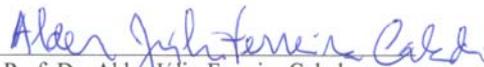


Profa. Dra. Silke Weber



Prof. Dr. Breno Augusto Souto Maior Fontes

Profª. Dra. Janete Maria Lins de Azevedo



Prof. Dr. Alder Júlio Ferreira Calado.

SUMÁRIO

Lista de Siglas/Abreviações

Resumo/Abstract/Resume

	INTRODUÇÃO	1
	I CAPÍTULO – DESVENDANDO A CRISE E A REFORMA DO ESTADO E SUAS REPERCUSSÕES NO MOVIMENTO SINDICAL DOCENTE	5
1.1	Indicações metodológicas: concepção e prática do conhecimento	5
1.1.1	Os caminhos e os instrumentos da pesquisa	12
1.2	Indicações teóricas para se entender a crise e a reforma do Estado e suas repercussões no movimento sindical docente	17
1.2.1	Estado de Bem-estar e Estado Desenvolvimentista: apogeu, crise e reforma	17
1.2.1.1	Dimensões da Crise do Estado	27
1.2.1.2	A Crise, a reforma do Estado e o neoliberalismo: a lógica mercantil nos direitos sociais	45
1.2.2	A reforma do Estado e o movimento sindical: crise, resistência e reestruturação das relações de classes.	62
	II CAPÍTULO – A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A LÓGICA MERCANTIL NAS POLÍTICAS SOCIAIS	
2.1	Elementos estruturais, políticos e sociais da reforma do Estado	73
2.2	A Reforma do Aparelho do Estado: as interfaces entre o público e o privado	91
2.3	As Principais mudanças nas instituições estatais: administração gerencial no serviço público	96
2.3.1	As novas configurações das instituições públicas: Agências Executivas e Organizações Sociais	101
2.4	A Reforma do Estado e o Ajuste Fiscal: restringindo recursos para as políticas sociais	117
2.5	A reforma da Previdência Social e a perda de direitos previdenciários dos servidores públicos	120
2.6	A reforma do Estado e as mudanças nas relações de trabalho na administração pública: desregulamentação e precarização	128
2.6.1	A transfiguração do Regime Jurídico Único e a precarização das relações de trabalho	131
	III CAPÍTULO – A REFORMA DA UNIVERSIDADE: DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO E PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	
3.1	Diretrizes, princípios e influências da reforma educacional: seletividade e privatização	145
3.2.	As Propostas Governamentais: autonomia universitária e a privatização progressiva	168
3.2.1	A trajetória recente da reforma universitária: autonomia e privatização	177
3.2.2	As propostas para a universidade nos anos 1990: autonomia gerencial	197

	e financeira e privatização	
3.3	As propostas da comunidade universitária: universidade autônoma e estatal	213
3.4	A reforma em processo: fragmentação e privatização progressiva	218
3.4.1.	Avaliação institucional	218
3.4.2	Administração e gestão	223
3.4.3	Estrutura e funcionamento das instituições: flexibilização e fragmentação	227
	IV CAPÍTULO – O MOVIMENTO DOCENTE, A REFORMA DO ESTADO E DA UNIVERSIDADE: ENFRENTAMENTO E RESISTÊNCIA DEFENSIVA	250
4.1	Relações de trabalho, representação e identidade de classe dos trabalhadores na administração pública	251
4.2	O movimento docente no contexto do movimento sindical e do "Novo Sindicalismo": enfrentamento combativo	267
4.3	Organização e estrutura do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN, no contexto dos servidores públicos	271
4.4	Organização, estrutura e concepção sindical da ANDES – SN	282
4.5	A crise e a reestruturação da sociabilidade capitalista e do Estado e seu impacto no movimento sindical e na ANDES-SN: resistência defensiva	294
	CONCLUSÕES	325
	REFERÊNCIAS	332

RESUMO

Esta tese analisa a reforma do Estado e da universidade, no Brasil, especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior, identificando as repercussões dessas reformas no movimento sindical docente. As reformas são compreendidas no contexto de crise e reestruturação da sociabilidade capitalista mundial, cujos impactos causam mudanças em todos os aspectos da vida: da realidade concreta às representações simbólicas, ideológicas e políticas, mudanças que afetam todos os países, mas que causam efeitos mais nocivos nos países dependentes, como o Brasil. Faz-se uma explanação da reforma do Estado e da Universidade, destacando os determinantes estruturais, políticos, econômicas, sociais da reforma, de ordem interna e externa, e identificar alguns dos seus impactos nas instituições públicas, nas políticas sociais do Estado, nas relações de trabalho da administração pública e no movimento sindical dos docentes. A pesquisa focalizou análise na Instituição Universitária, com destaque no Sistema Universitário Federal e o movimento docente e sua instituição sindical, representada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN. A análise priorizou as reformas propostas de reforma para a Universidade, destacando-se as concepções das proposições dos governos na década de 1990. Entretanto buscou-se fazer uma análise comparativa com as propostas que vêm sendo feitas, desde a década de oitenta, que buscaram implementar reformas nas instituições públicas de ensino superior, visando a implantar um modelo de autonomia universitária que consistiram nos principais focos de conflito da comunidade universitária e do movimento docente com o governo. Identificou-se que esse modelo tem implicado uma progressiva desresponsabilização do Estado e um avançado processo de privatização do ensino superior. O estudo realizado foi de natureza exploratória descritiva, com uma abordagem qualitativa. O principal instrumento metodológico utilizado para a coleta de dados acerca do tema foi a análise documental. Mas, na tentativa de complementar e captar mais informações sobre o movimento docente utilizou-se da observação participante em diversas atividades da ANDES-SN, como reuniões, assembléias, encontros, congressos, conselhos, manifestações de rua, entre outras, como forma de se entender o movimento a partir de suas dinâmicas de funcionamento e se perceber a ação das lideranças e militantes do movimento. Foram realizados um levantamento, uma sistematização e a análise de documentos elaborados pelo movimento docente e de documentos como leis e propostas governamentais que objetivavam reestruturar o Estado, a estrutura, a organização, o funcionamento e a gestão da administração pública, nas relações de trabalho nessa esfera e as políticas sociais do Estado, no Brasil, relacionadas com o ensino superior. A partir da análise dos dados se identificou na reforma do Estado, uma reorientação das suas funções sociais, uma redefinição dos espaços do público e do privado, com um acento maior na esfera privada, uma tendência que conduz a uma transferência progressiva das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas, para a sociedade, notadamente, para os cidadãos usuários e financiadores do fundo público, com os pesados impostos que pagam. Foi possível identificar que as conseqüências para os trabalhadores são abrangentes, tanto no que se refere ao trabalho, quanto no tocante a sua capacidade de resistência e representação. No trabalho elas resultam em desemprego estrutural e em formas variadas de

precarização das relações de trabalho e fragmentação da classe. Nas entidades de representação dos interesses dos trabalhadores as conseqüências compreendem: perda de filiados, baixa capacidade de mobilização, busca de estratégias de colaboração com o capital e o governo, cooptação e adesão às idéias e programas neoliberais, abandono das estratégias e instrumentos de lutas combativos. Essas mudanças impõem ao movimento sindical a necessidade de formular estratégias de ação política e de mobilização dos sindicalizados, o desafio de combinarem representatividade das políticas sindicais, lutas corporativas com a luta em defesa das políticas e das instituições públicas. No caso da Universidade, cabe ao movimento docente buscar a coexistência das demandas econômicas dos professores, com um projeto de universidade pública, gratuita, de qualidade e socialmente comprometida com os trabalhadores.

Palavras-chave: Reforma do Estado; Reforma Universitária; Movimento Sindical Docente.

ABSTRACT

This thesis analyzes the reform of the State and of the university, in Brazil, especially that driven to the Federal Institutions of higher education, in the nineties, and it identifies its repercussions in the educational syndical movement. The reforms are understood in the crisis context and restructuring of the world capitalist sociability, whose impacts cause changes in all the aspects of the life: of the concrete reality to the symbolic, ideological and political representations, changes that affect all the countries, but they cause more noxious effects in the dependent countries, like Brazil. It makes an analysis of the reform of the State and of the University, being looked for to highlight the structural, political, economic determinant, social of the reform, of order it interns and external and to identify some of its impacts in the public institutions, in the social politics of the State, in the relationships of work of the public administration and in the syndical movement of the educational ones. The research focuses on the analysis of the University, highlighting the Federal University System and the teaching movement and its institution, represented by the National Teacher's Union of High Schooling Institutions – ANDES – SN. The priorities of this analysis are the reforms offered to the University, accentuating the proposition conceptions of the government at 90s. However, we intended to make a comparative analysis with the proposes that have been made since the 80s. Those proposes intended to implement a model of university independence, and this intention was the conflict's main reasons between the university community and the government. We could identify that this model is causing a crescent lack of responsibility of the State and an advanced process of higher education privatization. The study is of descriptive exploring, in a qualitative way. The main methodological instrument used in data collecting was the documental analyses. In the attempt to add and complement more information about the teaching movement, we participated and observed on some of ANDES's activities, like reunions, assemblies, meetings, congregations, counsels, public manifestations, etc, as a way to understand the movement parting from its functioning dynamics. We did systematization and an analyses of documents made by the teaching movement and another kind of documents such as laws and government proposals that had as their objective to create a new structure to the organization of the public administration referring to the State and related to the higher education. Starting from the data analyses we discovered, in the State reforms, a re-ordering of its social functions, a re-definition of the private and the public areas, and a tendency that is leading to a progressive transference of the State's responsibilities to the society – in the role of taxes payers. We could see that the consequences to the employees are many, as at work, as at its capacity of resisting and acting. At work, the results are unemployment and various ways of eroding the work relationships. At the institutions that represent the employees the results are: loss of associations, low capacity of mobilization, the search of partnerships with the government, adhesion to the neo-liberalism and abandon to the combative strategies. These changes impose to the syndical movement to create politic and mobilization strategies. For the University, the teaching movement shall seek to conciliate the teacher's economical necessities and a project of a public, gratuitous and a good university, worried with the employees.

Keywords: Reform of the State; Reform of the University; Educational Syndical Movement.

RÉSUMÉ

Cette thèse a l'intention d'analyser la réforme de l'État et de l'Université, au Brésil, surtout auprès des Institutions Fédérales d'enseignement Supérieur, montrant les répercussions de ces réformes auprès du mouvement syndical des enseignants. Les réformes sont acquises dans un contexte de crise et de recomposition de la sociabilité capitaliste mondiale, dont les impacts provoquent des changements dans tous les aspects de la vie: de la réalité concrète jusqu'aux représentations symboliques, idéologiques et politiques, des changements qui provoquent des réactions dans tous les pays, cependant cela provoque des effets encore plus graves auprès des pays dépendants comme le Brésil. On peut faire une exposition de la réforme de l'État et de l'Université, mettant en relief les déterminants structurels, politiques, économiques, sociaux, de la réforme, d'ordre interne et externe et identifier quelques problèmes dans les institutions publiques sociales de l'État, à côté des relations de travail, de l'administration publique et dans le mouvement des enseignants. La recherche a eu comme point principal l'analyse de l'institution universitaire, mettant en relief le Système Universitaire Fédéral et le mouvement des enseignants et son institution syndicale, représentée par le Syndicat National des Enseignants des Institutions de l'enseignement -ANDES-SN. L'analyse donne priorité aux réformes proposées pour l'Université, montrant plus particulièrement les conceptions de propositions du gouvernement des années 1990. Mais on a essayé de faire une analyse comparative auprès des propositions, qu'on est en train de développer, depuis les années quatre-vingt qui ont cherché à implanter un modèle d'autonomie universitaire qui ont consisté dans les principaux conflits de la communauté universitaire et le mouvement des enseignants avec le gouvernement. On a identifié ce modèle qui a provoqué un manque progressif de responsabilité de l'État et un processus avancé ayant l'intention de priver l'enseignant supérieur. L'étude réalisée a pour une nature descriptive ayant aussi un abordage quantitatif. Le principal instrument méthodologique utilisé pour la recherche des données face au thème a été l'analyse des documents. Mais, dans l'espoir de compléter et d'obtenir encore plus d'informations sur le mouvement des enseignants, nous avons fait beaucoup d'observation sur place de plusieurs activités de l'ANDES-SN, par exemple, des réunions, des assemblés, des congrès, des manifestations dans les rues, parmi d'autres activités, pour mieux comprendre le mouvement à partir de ses dynamiques de fonctionnement et d'apercevoir l'action des gens qui conduisent les militants du mouvement. On a réalisé des données statistiques, une systématisation et une analyse des documents élaborés par le mouvement des enseignants, et de documents comme des lois et des propositions du gouvernement qui ont l'intention de reorganiser l'État, la structure, l'organisation, le fonctionnement et la gestion de l'administration publique, auprès des relations de travail dans ce domaine et les politiques sociales de l'État au Brésil, visant l'enseignant supérieur. À partir de l'analyse des données, on a identifié auprès de la réforme de l'État, une reorientation des fonctions sociales, une redimensionnement des espaces publics et privés, une tendance qui conduit à une transférence progressive des responsabilités de l'État par rapport aux politiques publiques pour la société, notamment, pour les concitoyens usuaires et participants du fond public, avec des impôts assez élevés qu'on doit payer. On a eu la possibilité d'identifier que les conséquences pour les travailleurs sont multiples, en ce qui concerne le travail sa capacité de résistance et de représentation. Face au travail, ces conséquences provoquent

un niveau de chômage structural et aussi de plusieurs formes de précarisations des relations de travail et de la fragmentation de la classe. Dans les institutions qui représentent les intérêts des travailleurs les conséquences peuvent être: l'abandon des participants, baisse de capacité de mobilisation, trouver des stratégies de collaboration avec le capital et le gouvernement, coopération et adhésion aux idées et aux programmes néolibéraux, abandon des stratégies et instruments des luttes combattives. Ces changements imposent aux mouvements syndicaux la nécessité de formuler des stratégies de l'action politique et de mobilisation des syndicats, le défi d'avoir une représentativité des politiques syndicales, des luttes corporatistes avec la lutte pour la défense des politiques et des institutions politiques. Dans le cas de l'Université, le mouvement des enseignants sera chargé de chercher la coexistence des demandes économiques des professeurs, avec un projet de l'université publique, gratuite de qualité et socialement engagé auprès des travailleurs.

Mots-Clés: Réforme de L'État; Réforme de L'Université; Mouvement Syndical des enseignants.

LISTA DE SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABRUEM	Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais
AELAC	Associação de Educadores da América Latina
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar
ANPED	Associação de Pesquisa em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECD	Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal
CEDES	Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CFE	Conselho Federal de Educação
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNESF	Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNPq.	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAD	Conselho do ANDES - Sindicato Nacional
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CONCLAT	Comissão Nacional das Classes Trabalhadoras
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CRUB	Conselhos de Reitores das Universidades Brasileiras
CTASP	Comissão de Trabalho Administração e Serviço Público

CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DE	Dedicação Exclusiva
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DNTE/CUT	Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação da CUT
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural
ENAD	Encontro Nacional de Associações Docentes
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras
FMI	Fundo Monetário Internacional
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FITEE	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos do Ensino
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IEES	Instituições Estaduais de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas
IPES	Instituições Particulares de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Desenvolvimento Comercial da Europa
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
ORELAC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PADCT	Programa de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PLC	Projeto de Lei Complementar

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PÓLO NORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PROMUNICÍPIO	Programa de Assistência Educacional aos Municípios
PRONEX	Programa de Núcleos de Excelência
SBPC	Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência
SESu	Secretaria do Ensino Superior do MEC
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SINASEFE	Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal da Educação Tecnológica
SINPRO	Sindicato dos Professores da Rede Particular
SPFs	Servidores Públicos Federais
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNESP	Universidade Estadual de São Paulo

INTRODUÇÃO

Este trabalho representa uma experiência que objetivou empreender uma busca teórica e metodológica para tentar explicitar e compreender o tema central, que elegeu como foco de estudo, a reforma do Estado e da Universidade e a repercussão no movimento sindical docente, numa perspectiva de análise macro-sociológica e política dos problemas sociais, por tratar-se da busca de compreensão de processos de mudança de instituições amplas e abrangentes, como o Estado e o Sindicato, dois esteios do pacto interclassista que sustentou a trama das relações sociais e políticas do capitalismo das mais importantes décadas do último século.

As reformas são situadas no contexto de crise e reestruturação do padrão da sociabilidade capitalista mundial, cujos impactos causam mudanças em todos os aspectos da vida: da realidade concreta às representações simbólicas, ideológicas e políticas, mudanças que afetam todos os países, mas causam efeitos mais deletérios nos países dependentes.

Os desafios enfrentados para se tratar tal tema, diante de um objeto inconcluso, em pleno decorrer dos acontecimentos foram grandes e ofereceram dificuldades, tanto do ponto de vista teórico, quanto do empírico. A reforma do Estado vem ocorrendo, de forma mais intensa e sistemática, a partir de 1994, nos governos de Fernando Henrique, especialmente a reforma administrativa, a previdenciária e a da Universidade, processo que continuou em andamento, durante e após a realização da pesquisa, ocorrida entre 1997 e 1999. Portanto a análise apresenta os limites desse processo de mudança inacabado.

Nesse contexto, em que as sociabilidades passam por rápidas transformações, as teorias sociais que as explicam são questionadas. Os principais campos explicativos ou

paradigmas desenvolvidos, nos dois últimos séculos, são considerados ultrapassados, especialmente aqueles do campo teórico desenvolvido por Marx e seguidores.

O desafio atual das ciências sociais, em tempos de crise dos paradigmas tradicionais e clássicos, é não desprezar o amplo cabedal de teorias que a sociologia e as demais ciências humanas oferecem nesses tempos, mas romper uma visão binária de paradigmas fechados, antagônicos e não intercambiáveis, que predominou, num certo tempo, e buscar aproximações das diferentes contribuições que ofereçam um conjunto explicativo para o estudo sócio-político dos fenômenos sociais.

Nesse sentido, este trabalho não se prende a um único paradigma, embora haja uma direção. Os recortes e aproximações são buscados numa perspectiva crítica, inspirada na tradição marxista e neomarxista, assim como, em esquemas interpretativos que privilegiam uma abordagem que rompe o pensamento único, que quer realçar a inexorabilidade do capitalismo, do fim da história, e o fim das possibilidades de superação desse sistema.

Foram usados elementos metodológicos, conceituais, categorias analíticas, e perspectivas teóricas que ajudassem na compreensão e explicação do objeto e que possibilitassem uma crítica ao status quo dos arranjos sociais do capitalismo atual e permitissem uma incursão na realidade político-social brasileira, nos processos de mudança do Estado e do sindicalismo, especialmente do movimento dos docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Para a apresentação dos resultados da pesquisa o trabalho se estruturou em quatro capítulos. O primeiro capítulo suscita uma discussão teórica para se compreender a crise e a reforma do Estado, no Brasil, com incursões em autores que tentam analisar a crise do Estado em várias dimensões: a fiscal, a social, a política, por se entender que é a crise que alimenta e impulsiona a reforma que o Estado está vivenciando. Tenta,

ainda, apontar os fundamentos da reforma que está redefinindo o papel econômico, social e político e a estrutura administrativa do Estado e as análises que buscam compreender os fatores causais da crise do movimento sindical, com destaque para o sindicalismo público, compreendido pelo movimento docente e sua entidade sindical, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN.

No segundo capítulo foi analisada a reforma do Estado buscando-se destacar os determinantes estruturais, políticos, econômicas, sociais da reforma, de ordem interna e externa. Explicita as novas configurações assumidas pelas instituições da administração pública e das políticas sociais do Estado.

No terceiro capítulo, foram analisadas as propostas de reforma para a Universidade, destacando-se as concepções das proposições dos governos na década de 1990. No entanto, buscou-se fazer uma análise comparativa com as propostas que vêm sendo feitas, desde a década de oitenta, que buscam implementar reformas nas instituições públicas de ensino superior, visando a implantar um modelo de autonomia universitária "plena". Modelo que implica uma progressiva desresponsabilização do Estado e um avançado processo de privatização do ensino superior. Foram destacadas as propostas governamentais de reforma da Universidade, na década de noventa, especialmente aquelas relacionadas com a autonomia universitária, que consistiram nos principais focos de conflito da comunidade universitária e do movimento docente com o governo.

Nesse capítulo ainda analisou-se a reforma em curso que, de forma fragmentada e pulverizada, consubstanciada em cerca de 119 documentos, como leis, decretos, portarias, pareceres, medidas provisórias, desde o início do governo Fernando Henrique, modificaram a estrutura, a organização e o funcionamento do ensino superior,

principalmente, das Instituições Federais de Ensino Superior, constituindo uma verdadeira reforma da educação superior no Brasil.

No quarto capítulo procurou-se compreender os fatores estruturais intervenientes na crise do movimento sindical e explorar aspectos da reforma do Estado que interferem na ação, nas táticas, estratégias, pautas ou planos de luta, empregados pelo movimento docente para enfrentar a reforma do Estado e da Universidade.

Por fim, nas conclusões, são apontados, em linhas gerais, os efeitos da reforma do Estado e da Universidade sobre a sociedade, os trabalhadores e as entidades sindicais.

I CAPÍTULO

DESVENDANDO A CRISE E A REFORMA DO ESTADO E AS REPERCUSSÕES NO MOVIMENTO SINDICAL DOCENTE

Neste capítulo são apresentadas a concepção metodológica e as estratégias de pesquisa utilizadas ancoradas na perspectiva teórica que se adotou em busca de compreender o Estado e sua mudança, especialmente a reforma universitária e as possíveis repercussões no movimento docente. As escolhas implicaram em se buscar elementos nas ciências sociais, especialmente na Sociologia e na Política, uma vez que o objeto de pesquisa que se desenvolveu envolve instituições, por excelência, do espaço da política como o Estado, a Universidade o sindicato.

Assim, inicialmente são explicitados como se concebeu a prática de construção do conhecimento e os caminhos e procedimentos utilizados na pesquisa e em seguida são realizadas reflexões teóricas com base em autores que realizam uma análise crítica da sociedade capitalista e de suas instituições políticas no contexto histórico que envolve as últimas décadas do século XX, especialmente os anos de 1980 e 1990.

1.1. Indicações metodológicas: concepção e prática do conhecimento

Analisou-se o Estado, a universidade e o movimento sindical docente buscando elementos de caráter estrutural e conjuntural para compreendo estas instituições na configuração contemporânea do capitalismo mundial, ressaltando as peculiaridades da formação sócio-econômica brasileira. Enfatizou-se a crise do Estado e sua reforma e a repercussão que ela desencadeia no movimento sindical dos trabalhadores do serviço

público, notadamente dos professores das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O primeiro aspecto a se salientar é que o objeto deste estudo encontrava-se em pleno processo de desenvolvimento, ou seja, a reforma do Estado estava em andamento e a crise vivenciada pelo movimento sindical docente era um processo histórico em curso, que se apresenta como fenômeno sociológico inconcluso traz algumas limitações para a análise. Dificulta a sua elucidação e apresenta limites quanto às tendências de análise dos fatos.

O objetivo deste trabalho foi produzir uma análise que pensasse a reforma do Estado e da política educacional para o ensino superior, longe daquela produzida e difundida pelos discursos oficiais e reforçada pela mídia, que tenta homogeneizar a opinião pública e forjar um falso consenso em torno das reformas anunciadas, e, com isso, lograr implantar um projeto hegemônico de sociedade e de Estado identificado com os interesses neoliberais. A concepção aqui adotada entende ser fundamental o pensar diferente e crítico na atual conjuntura, idéia defendida por Fiori (1997b, p. 5b), que considera que

aos intelectuais de esquerda compete a função fundamental de crítica, de desenvolvimento da lógica, das contradições e dos limites da estratégia liberal e do processo real que estamos vivendo. Devem lutar sem medo de parecerem antigos contra o pensamento único, começando por rejeitar suas premissas.

Considerou-se fundamental a percepção de que a reforma do Estado e a relação entre o Estado e o movimento sindical constituem-se fenômenos históricos e sociais, resultantes de determinações e contradições macroestruturais, conjunturais e microsociais, relativas à dinâmica das relações do Estado com as classes sociais e com a sociedade como um todo. Sendo importante para se entender essa relação mediações entre o micro e o macrosocial. Desse modo, buscaram-se elementos teóricos e

metodológicos que dessem conta dessa complexidade. Para tanto, realizou-se uma análise inspirada no materialismo dialético¹, na perspectiva de se evidenciar as contradições presentes no objeto, nos fatos referentes à reforma do Estado e da Universidade, questionando a reforma adotada pelo governo evidenciando-se as conseqüências sobre o movimento sindical docente.

É pertinente, tanto na observação empírica, quanto na análise teórica, levantarem-se questões que permitam um aprofundamento do conhecimento que rompa o pensamento dominante, ou ideologia dominante, a qual aponta a crise do Estado e o seu suposto agigantamento, especialmente no que se refere às políticas sociais, como elementos justificadores da necessidade de se reformar-lo em direção à "modernidade", a um Estado mínimo, ágil, eficiente, como se esses fossem os principais problemas do Estado, no Brasil, nos anos noventa. Desvendar essa verdadeira nuvem de informação/ideologia hegemônica exige um olhar crítico, "*...um trabalho de apropriação, organização e exposição dos fatos*" (FRIGOTTO, 1986, p. 80), buscando-se elucidar outras visões e concepções sobre a reforma do Estado.

Adotou-se, como princípio, que a realidade é dialética e o objeto do conhecimento é histórico e implica uma demanda ao sujeito que quer conhecer a realidade e produzir conhecimento, uma argumentação consistente, com fundamento no real. Implica, ainda, que "*o conhecimento da realidade histórica é um processo de apropriação teórica - isto é, de crítica, interpretação e avaliação dos fatos - processo em que a atividade do homem, do cientista é condição necessária ao conhecimento objetivo dos fatos*" (KOSIK, 1976, p. 45).

¹ Entre as características do materialismo dialético destaca-se a categoria da contradição, que é a essência do movimento, que está presente nas relações de poder, na sociedade onde ocorre a disputa de projetos de sociedade, de estado, de universidade, no movimento sindical. Segundo Richardson (1999, p. 46-7) existem dois princípios do materialismo dialético, o princípio da conexão universal dos objetos e fenômenos e o princípio do movimento e do desenvolvimento que remete à idéia de movimento e desenvolvimento.

No que se refere aos critérios de cientificidade da pesquisa dialética, entendemos, como Gamboa (1989, p. 98) que aponta que as características deste tipo de pesquisa "*(...) se fundamentam na lógica interna do processo e nos métodos que explicitam a dinâmica e as contradições internas dos fenômenos e explicam as relações entre homem e natureza, entre reflexão-ação e entre teoria-prática (razão transformadora)*".

Para se entender a crise do Estado e da educação, especialmente da educação superior universitária, e o processo de reforma que essas instituições estão vivenciando, impulsionado pelo Poder Executivo federal, este estudo levantou uma série de questões: Existiriam conexões entre a crise e a mudança e as transformações que vêm ocorrendo na estrutura produtiva da economia capitalista mundial e na conseqüente e rápida inserção da economia do Brasil no chamado processo de mundialização econômica? Quais as articulações entre a reforma do Estado e a reforma da política educacional, especialmente para a educação superior? Como as mudanças afetam a estrutura e organização da estrutura administrativa do Estado e as políticas sociais? Quais as conseqüências de tais mudanças para as relações de trabalho e para os trabalhadores do serviço público? Quais as conseqüências para a organização dos trabalhadores e para o movimento sindical, especialmente para o movimento docente? São essas questões a que esta pesquisa busca responder.

Dada à amplitude da reforma do Estado, com incidência sobre várias instituições, e à grande heterogeneidade de organizações que formam o movimento sindical dos servidores públicos, para se facilitar o processo de pesquisa e a análise da reforma do Estado, fez-se necessário delimitar o foco de análise em uma determinada instituição e no movimento sindical a ela vinculada. Nesse sentido, optou-se por delimitar a análise na Instituição Universitária, com destaque no Sistema Universitário

Federal, formado por um conjunto de 52 Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, e pelo movimento docente e sua instituição sindical, representada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN. Nesse contexto, a universidade foi tomada como um todo, não se tratando de se deter somente em uma determinada instituição de um determinado local, estado, município ou cidade.

A escolha da Universidade como caso para estudo deste trabalho deveu-se à relevância e abrangência dessa instituição no contexto nacional, bem como às mudanças que ela vem sofrendo, mesmo antes do atual processo amplo de reformas do Estado, nas tentativas de implantação de reformas, desde a década de 1980. Além disso, essa instituição está ligada à educação que é uma das áreas prioritárias, citadas pelo governo, entre os serviços não exclusivos de Estado.

Já, a opção pelo movimento docente se justifica pela sua vinculação com a instituição universitária, como representante dos docentes vinculados às Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, o que acaba por lhe conferir uma abrangência de âmbito nacional, no que se refere à lotação de docentes em vários estados da federação. Nesse sentido, o Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN compreende uma organização sindical de representação nacional, com grande número de filiados e forte poder de organização e de resistência, frente à implantação da política de reformas governamentais que contrariem as concepções e propostas dos docentes. O sistema federal de educação superior compreende instituições constituídas como Universidades e Escolas Isoladas, perfazendo um total de 52 IFES, tendo a ANDES/SN como representante dos docentes dessas instituições.

A escolha do tema também se deveu ao envolvimento e militância política pessoal da autora deste trabalho com a instituição universitária, como professora da Universidade Federal da Paraíba e como ativista do movimento sindical. Esse fato, se de

um lado serviu como elemento motivador, pelo interesse em buscar compreender cientificamente o fazer político, de outro, dificulta a busca da objetividade do conhecimento, a separação entre a ação política e o fazer acadêmico. No entanto, constitui-se num desafio e é instigante compreender cientificamente um fenômeno do qual se é parte. Isso torna o sujeito do conhecimento mais próximo do objeto, fazendo-o conhecedor dele, por dentro, ao mesmo tempo em que é necessário um distanciamento que lhe permita ver o fenômeno à luz dos conhecimentos científicos.

Essa aproximação ou esse pertencimento ao objeto de estudo é bem comum nos movimentos sociais, mesmo quando não se é a ele ligado. A aproximação do sujeito cientista do objeto acaba, muitas vezes, envolvendo-o como militante, em função do compromisso político com a realidade estudada. E esse é o elemento fundamental da busca do conhecimento numa perspectiva dialética, um conhecimento crítico, que transforme, não apenas o conhecimento da realidade, mas também a própria realidade histórica.

Sobre os riscos e problemas da aproximação do cientista em relação ao objeto de estudo, da análise com paixão, Gohn (1991:5) faz a seguinte afirmação: "*Entretanto, a riqueza de poder reconstruir um processo em seu interior, a partir das ações empreendidas coletivamente, buscando o significado e o sentido das práticas efetuadas, à luz de teorias mais abrangentes, compensa todos os possíveis equívocos existentes.*"

Portanto, a aproximação do sujeito-militante-pesquisador do objeto pesquisado, no processo de investigação científica é um desafio estimulante, e, ao mesmo tempo, um desafio para o processo de construção do conhecimento crítico e para a transformação da realidade social. Esse engajamento do pesquisador remete-o à busca do conhecimento enquanto práxis, de tentar a unidade indissolúvel das duas dimensões

do conhecimento, a teoria e a ação, como concebido pela dialética, como destaca Frigotto (1989, p. 81).

No processo dialético de conhecimento da realidade, o que importa fundamentalmente não é a crítica pela crítica, o conhecimento pelo conhecimento, mas a crítica e o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico social.

Essa concepção do conhecimento concebido como instrumento de transformação social se preocupa em entender e transformar a realidade articula a ação, a prática e a reflexão crítica como critérios de objetividade do conhecimento.

Acolhe-se, assim, a concepção dialética materialista histórica, explicitada por Frigotto (1989, p. 82) que a defende, ao mesmo tempo, como uma concepção da realidade, como método de perquirir e expor o real e como práxis transformadora, pois, segundo ele, para a teoria materialista, o ponto de partida do conhecimento, enquanto esforço reflexivo de se analisar criticamente a realidade e a categoria básica do processo de conscientização é a atividade prática social dos sujeitos históricos concretos. A atividade prática dos homens concretos constitui-se em fundamento e limite do processo de conhecimento. E foi com esse propósito que se pretendeu dirigir esta pesquisa.

A realidade social, apesar de parecer transparente, não revela a sua essência, daí a necessidade de um mergulho empírico, amparado numa visão teórica, que desvende, que explicita as múltiplas dimensões dessa realidade, que se apresenta como uma totalidade multifacetada, que exige a busca de sua apreensão como um todo estruturado, mesmo elegendo-se um aspecto específico, ou uma das facetas desse todo. O estudo de um determinado fenômeno representa, pois, sempre um recorte da realidade. Assim, definir um objeto de estudo implica a necessidade de que se busque um conhecimento acerca do lugar que esse fenômeno ocupa na totalidade do real.

Faz-se, então, necessário, nesse processo de conhecimento da realidade, um movimento dialético que tenha a realidade empírica como ponto de partida, e, à luz de uma teoria, esse concreto resulte num real pensado, na busca da compreensão da realidade como um todo estruturado ou de alguns aspectos dessa realidade, haja vista que se acredita não existirem uma teoria ou métodos que permitam uma compreensão global da realidade social e que esgotem todos os seus aspectos.

A pesquisa se orientou pelos seguintes objetivos: 1) identificar e analisar as propostas e ações do Governo Federal que visam a atingir e a desestruturar as relações de trabalho no serviço público e o movimento sindical dos servidores públicos; 2) analisar a repercussão da reestruturação do Estado e da Universidade no movimento sindical dos docentes das IFES; 3) identificar as táticas, estratégias e planos de luta utilizados pelo movimento docente das IFES, para enfrentar a reforma do Estado e a da Universidade.

1. 1.1. Os caminhos e os instrumentos da pesquisa

Na investigação da relação entre o Estado e o movimento sindical dos servidores públicos, no processo de reestruturação do Estado, considerando-se que todos os dados da realidade são importantes para a sua compreensão, buscou-se a contribuição de vários elementos teóricos e metodológicos que permitissem uma visão crítica e reflexiva, de forma mais aprofundada, do fenômeno a ser estudado.

O principal instrumento metodológico utilizado para a coleta de dados acerca do tema foi a análise documental. Mas, na tentativa de complementar e captar mais informações sobre o movimento docente utilizou-se da observação participante em diversas atividades da ANDES-SN, como reuniões, assembléias, encontros, congressos,

conselhos, manifestações de rua, entre outras, como forma de se entender o movimento a partir de suas dinâmicas de funcionamento e se perceber a ação das lideranças e militantes do movimento.

Assim, a autora desta pesquisa participou ativamente dos seguintes eventos ligados à ANDES-SN: XXXVI CONAD em Campina Grande (PB), de 26 a 30 de junho de 1998; XXXVII CONAD Belo Horizonte - MG, de 20 a 22 de novembro de 1998; XVII CONGRESSO, em Porto Alegre, de 6 a 12 de fevereiro de 1998, XVI CONGRESSO, em João Pessoa, de 25 de fevereiro a 2 de março de 1997; Seminário sobre a Reforma do Estado, em Brasília, de 26 e 27 de agosto de 1997, promovido pela ANDES-SN; Seminário Nacional de Formação Sindical, promovido pela ANDES-SN, em Recife, nos dias 16, 17 e 18 de maio de 1997; I Curso de Formação Sindical da Regional Nordeste II da ANDES-SN, em Alagoa Seca (PB), nos dias 25 e 26 de janeiro de 1998; Reunião da Regional Nordeste II da ANDES-SN, em Recife, no dia 14 de março de 1998. A pesquisadora-autora participou, ainda, dos seguintes eventos promovidos pela CUT: III Conferência Nacional dos Trabalhadores em Serviço Público da CUT, em São Paulo, nos dias 21 e 22 de novembro de 1997, Curso de Formação Sindical da CUT/PB, em João Pessoa, nos dias 27 e 28 de novembro de 1998. Esse acompanhamento propiciou-nos uma compreensão mais apurada das concepções dos diversos participantes, das diversas correntes políticas internas do MD, acerca da explicitação dos encaminhamentos das pautas de luta, das estratégias que o sindicato deve encetar, e até da dinâmica interna da ação sindical.

Assim, empreendeu-se um estudo de natureza exploratória descritiva, com uma abordagem qualitativa. A utilização de mais de um instrumento de pesquisa deu-se em virtude da necessidade de se utilizar vários meios disponíveis, na tentativa de se conseguir o máximo de informações para enriquecer a análise.

A utilização da observação participante se deu em virtude da versatilidade e das características desse instrumento, que, segundo Denzin (apud Lüdke e André 1986, P. 28), pode ser "*uma estratégia de campo que combina simultaneamente a análise documental, a entrevista de respondentes e informantes, a participação e a observação direta e a introspecção*". De acordo com vários autores analisados por Haguette (1987, p. 60-63), a observação participante pode ser vista como método e como técnica de coleta de dados, caracterizada pela presença do pesquisador no grupo que ele pretende pesquisar. Essa metodologia permite ver, sentir e compartilhar o grupo e o ambiente ao qual pertence o seu objeto de estudo. Ela se concretiza através da participação compartilhada do pesquisador, num envolvimento maior nas atividades externas e nos processos subjetivos do grupo.

Foram realizados um levantamento, uma sistematização e a análise de documentos elaborados pelo movimento docente. Tanto aqueles do sindicato, quanto os das correntes políticas que exercem sua ação no movimento, na tentativa de se captar as idéias que expressam as posições/concepções sobre a estrutura e a organização sindical e que revelam as propostas, as formas de luta e a práxis do movimento sindical dos docentes das IFES.

Foram analisados jornais, documentos, relatórios de Conselho do ANDES - Sindicato Nacional - CONAD, Congressos, reuniões setoriais e revistas, no sentido de se captar a compreensão que o Movimento Docente revela sobre a reforma do Estado e da Universidade e as conseqüências para o movimento sindical. Também foram analisados artigos, leis, documentos governamentais que se referem à organização sindical dos trabalhadores do serviço público, e, especialmente os relacionados com esse segmento.

Destacou-se, ainda, como de fundamental importância, a análise das leis e propostas governamentais que objetivavam reestruturar o Estado, destacando-se as mudanças na estrutura, na organização, no funcionamento e na gestão da administração pública, nas relações de trabalho nessa esfera e as políticas sociais do Estado, no Brasil, relacionadas com o ensino superior.

Inicialmente planejou-se a aplicar um questionário, com questões abertas, a militantes, lideranças e dirigentes do ANDES/SN, na tentativa de buscar captar a compreensão que eles tinham da ação do movimento sindical e como percebiam a repercussão da reestruturação do Estado sobre o movimento sindical. A aplicação dos questionários foi realizada durante dois eventos nacionais do ANDES-SN. Essa estratégia foi pensada como forma de se conseguir captar as opiniões dos participantes das várias regiões do país, podendo-se, dessa maneira, obter uma noção de conjunto das lideranças e dos militantes e das diversas tendências políticas no interior do MD. Os questionários foram distribuídos a todos os docentes de IFES presentes no XXXVI CONAD, realizado em Campina Grande, no período de 26 a 29 de junho de 1998, evento que contou com representação de todas as seções sindicais do ANDES-SN, perfazendo um total de 126 docentes (sendo 56 delegados e 80 observadores), porém, apenas 11, responderam ao questionário e o devolveram.

Em virtude da reduzida devolução do questionário nesse evento, tentou-se novamente aplicar o mesmo questionário no XXXVII CONAD, realizado em Belo Horizonte - MG, de 20 a 23 de novembro de 1998. Esse evento contou com 176 participantes (72 delegados e 104 observadores), sendo 46 delegados e 92 observadores, representando Seções Sindicais de IFES. Mais uma vez foram distribuídos cerca de cem questionários, mas apenas dez foram devolvidos. A maior parte dos questionários

preenchidos apresentavam respostas vagas e lacônicas, o que dificultava uma análise mais apurada.

Assim, devido a essa pequena participação dos docentes na resposta aos questionários, entendeu-se desprezar esse instrumento, já que seu pequeno número não permitiria considerá-los uma amostra representativa do ponto de vista estatístico. Essa dificuldade foi base para um questionamento, para uma reflexão e revela um dado intrigante: essa não participação ativa revela um descompromisso dos docentes militantes/dirigentes/pesquisadores, com a atividade de pesquisa de um professor/colega de instituição de ensino e de sindicato. Essa atitude revela uma contradição com discurso que a maioria desses docentes defendem de defesa da pesquisa como elemento indissociável do ensino e da extensão, como fator fundamental para um padrão de qualidade que deva fazer parte da Universidade. Essa dificuldade implicou também, um privilegiamento de fontes secundárias como a análise de documentos. Esses passos metodológicos foram realizados em diversos momentos, não necessariamente encadeados numa lógica temporal e hierárquica seqüencial, mas, simultaneamente combinados, de acordo com o andamento e com as necessidades do trabalho.

A produção científica, entendida como mediação da relação ativa entre sujeito e objeto, não renuncia a origem empírica objetiva do conhecimento, como aspecto fundamental das pesquisas empírico-analíticas. Não renuncia a uma análise que permita a interpretação e compreensão do fenômeno, empreendida pela fenomenologia, como ponto central da sua concepção de ciência. A autonomia da ciência será sempre relativa e seus pontos de vista serão sempre parciais. Afinal, todo conhecimento da realidade, por mais que se insira numa totalidade, é sempre parcial, é apenas um olhar sobre um fenômeno ou fato, sob a lente atenta do cientista social que é parte do objeto sobre o qual se debruça.

1.2. Indicações teóricas para se entender a crise e a reforma do Estado e suas repercussões no movimento sindical docente

Nesse item, busca-se a contribuição de elementos teóricos para a compreensão da crise do Estado, na Sociologia Política, na Filosofia e na Economia Política. Apontam-se fatores multicausais na explicação da crise e da reforma do Estado. Com essa compreensão pretendeu-se focar aspectos estruturais de natureza econômica, social e política da questão, destacando-se as análises referentes a aspectos, políticos e institucionais da crise do Estado e da sua reforma, bem como, as repercussões no movimento sindical.

1.2.1. Estado de Bem-estar e Estado Desenvolvimentista: apogeu, crise e reforma

Numa visão sistêmica entende-se por crise a transformação de um processo onde há rupturas no funcionamento de dado sistema. As mudanças sejam positivas ou negativas, reorientam uma nova configuração ou acomodação no funcionamento das partes e das relações de um sistema. Segundo Murgia (1994, p. 11), o conceito de crise é típico da cultura ocidental. Ele distingue duas interpretações modernas dessa questão. Uma visão evolucionista onde "*o conceito de crise está implícito no momento de decadências, da morte de uma civilização, dentro do seu ciclo vital já concluído*" e uma visão do materialismo dialético em que crise "*é um conceito explícito, sobretudo no capitalismo, o qual é considerado um sistema de crises constantes e cíclicas*".

Entender a crise² atual do Estado e o processo de transformação pelo qual ele vem passando, desde o final da década de setenta nos países centrais, e, nos anos

² Crise aqui é entendida como as mudanças ou alterações pelas quais passam, tanto o Estado, quanto a sociedade capitalista contemporânea, processo que se dá engendrando novas relações entre essas esferas

oitenta, nos países da América Latina, remete à compreensão das suas relações com a crise econômica, com a crise política que a envolve e com a repercussão das contradições de classe, da luta política e da luta econômica no interior do aparelho do Estado.

Nesse sentido, tratou-se de se entender a crise do Estado no contexto da crise de natureza estrutural do capitalismo de abrangência mundial e de seus desdobramentos nos espaços dos Estados-nação, com destaque para as especificidades da crise no interior de cada país. A reforma do Estado é entendida no conjunto das reformas estruturais implementadas como parte da estratégia de busca de saída para a crise. Assim, apesar dessa compreensão ampla da crise do Estado, relacionada com uma crise estrutural do capitalismo, portanto, um elemento econômico, torna-se necessário se buscar entender os diversos aspectos de ordem política, social, ideológica e cultural, como elementos explicativos dessa crise do Estado, por se perceber a sua importância como espaço disciplinador e regulador de toda a sociabilidade e elemento central da atividade política.

Embora tenha sido visto de forma diferente no plano da Filosofia Política e assumido formas diferentes, no plano da realidade histórica, o Estado moderno é indissociável da sociabilidade capitalista, da sua dinâmica de divisão social em que a satisfação das necessidades é marcada pelas diferenças e desigualdades e pela possibilidade de apropriação de riquezas e bens materiais e simbólicos. Diante da igualdade, apenas formal, da sociedade moderna, o Estado se apresenta como mecanismo de regulação e de intermediação dos conflitos sociais, como espaço de poder por onde perpassam os conflitos das classes e de seus distintos segmentos, sendo, portanto, uma esfera política que mantém, necessariamente, uma interação com a

societárias, resultantes de conflitos e contradições entre os diversos sujeitos da sociedade civil e da sociedade política.

sociedade civil.³ Esta se apresenta com seus diversos sujeitos sociais em ação, com seus diferentes focos de lutas de classes, de etnias, de gênero, religiosas, ecológicas, entre outros, constituindo um espaço de representação política e de sociabilidade, onde pontilham ações coletivas representativas desses diversos interesses.

A visão de Estado aqui adotada, apesar de buscar inspiração na visão crítica de origem marxista, não assume uma perspectiva ortodoxa, que enxerga o Estado como elemento puramente instrumental, de uso exclusivo do poder da classe dominante. Dela se distancia, no entanto, sem negar o caráter classista e o poder de controle que a classe dominante exerce sobre o Estado. Todavia, assume o entendimento de Poulantzas (1985) acerca do Estado como condensação dos interesses conflitantes das classes sociais no capitalismo moderno, como um mediatório de uma sociedade dividida em classes.

Poulantzas (1985, p. 147) entende o Estado como "(...) *uma relação, mais exatamente como a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado*". O Estado, como relação, assume o caráter dialético das relações de poder entre as classes e frações, na sua própria estrutura, sendo sua essência entranhada pelas contradições, não podendo, pois, representar mecanicamente e instrumentalmente apenas os interesses de uma única classe, embora assuma, através de uma relação de forças, predominantemente, os interesses da classe dominante.

Para o mesmo autor (p. 49) o Estado-relação assim se configura: "*O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem portanto os interesses da classe*

³ Emprega-se a concepção de Gramsci que compreende a sociedade civil como aspecto fundamental da sociedade, relacionando-se intrinsecamente com o Estado, dele sendo parte: "Podemos fixar dois grandes "níveis" superestruturais: o primeiro pode ser chamado de "sociedade civil", isto é, o conjunto dos organismos vulgarmente denominados de "privados"; e, o segundo, de "sociedade política" ou do "Estado". Esses dois níveis correspondem, de um lado, à função de "hegemonia", que o grupo dominante exerce em toda a sociedade; e de outro, à "dominação direta" ou ao comando que é exercido através do Estado e do governo "jurídico" (GRAMSCI, 1988, p. 149).

dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento", ou mesmo, o Estado como um território de luta de classes, onde a correlação de forças, historicamente dada, delimita o espaço de poder de cada classe e onde se estruturam as relações sociais.

Na visão de Poulantzas (1985, p. 21), é preciso entender-se o Estado como fenômeno temporal e dinâmico, que reflete o contexto histórico no qual está inserido. O papel que ele assume na economia e na sociedade varia de acordo com correlação de forças entre as classes e seus segmentos nos fases do capitalismo. Em cada momento histórico, as relações de produção e a divisão social do trabalho assumem configurações diferenciadas. O papel político do Estado sofrerá alterações demandadas pelas relações de poder, pelas correlações de forças, pela ação política das classes e frações de classes, de determinada formação social, aspecto que se torna fundamental para se entender o processo das transformações pelas quais o Estado está passando no atual momento do capitalismo.

Neste trabalho, será discutida a crise do Estado no Brasil tendo como referência elementos empíricos e as contribuições teóricas sobre a crise do Estado de Bem-estar, que conheceu seu apogeu nas sociedades européias onde se adotou a social-democracia e naquelas que discutem a reforma do Estado, especialmente nos países dependentes, no atual contexto social, econômico e político. A configuração que Estado brasileiro assumiu após a década de trinta, para alavancar o processo de desenvolvimento econômico hegemônico pelo capital industrial, que se convencionou chamar de Estado desenvolvimentista, se aqui não é um sucedâneo daquela forma de estado capitalista, dele assumiu alguns elementos de identificação, destacando-se, entre outros: a garantia da reprodução do capital pelo fundo público, tanto do ponto de vista do

capital, quanto do trabalho, sendo, portanto, uma forma de mediação política entre as classes e grupos sociais; o padrão de organização social fundado em instituições políticas representativas de interesses de grupos e classes e um incipiente provedor de políticas sociais de bem-estar.

O Estado de Bem-estar foi uma das soluções buscadas pelo capitalismo, no sentido de superar a crise do final dos anos vinte, nos países de capitalismo avançado, atribuindo-se ao Estado o duplo papel de financiador/subsidiador da acumulação privada e de provedor de políticas sociais compensatórias, como saúde, educação, seguridade social, seguro desemprego, transporte, entre outras. Essas políticas sociais, entendidas como direito social dos cidadãos, e não como caridade, atuam na reprodução da força de trabalho que também beneficiam o capital. Essas funções do Estado são financiadas pelo fundo público, originado dos excedentes privados, através dos impostos por ele cobrados, especialmente dos trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho. Essas configurações do Estado deitam suas raízes no final do século XIX e início do século XX e resultaram das lutas sociais que determinaram uma mudança de rumos do Estado liberal em direção a um Estado social.

Segundo Fiori (1995a:3) é "*depois da Primeira Guerra Mundial que foram programadas, pactuadas e teorizadas as novas funções do Estado no planejamento e na organização-gestão do capitalismo monopolista*", e, especialmente, a partir da crise de 1929. É, portanto, nesse contexto histórico, que se desenha o novo formato do Estado, onde a visão liberal é minimizada, como salienta Fiori (1995a, p. 3).

"O estado capitalista redefine-se como instrumento básico na prevenção e controle das crises, mediante o estímulo planejado e o monitoramento das 'contratendências' do sistema capitalista: manutenção e ampliação de taxas de lucros capazes de sustentar expectativas estáveis a médio prazo, manutenção de um nível de investimento compatível com as exigências de emprego e consumo da população e com as exigências da reprodução ampliada do próprio capital".

Essa configuração social se fortalece no período após a Segunda Guerra Mundial, amparada num pacto social entre capital e trabalho e numa ampla coalizão entre as forças sociais e políticas, impulsionada pelo terror das guerras e pelas crises econômica, financeira, social e política. O consenso daí resultante garantia uma redistribuição de rendas a partir dos ganhos salariais e de bem-estar; preocupava-se com a garantia de emprego o que permitiu ao capital um longo período de acumulação, com crescimento econômico e altos lucros, fazendo uma aliança política entre as idéias Keynesianas e da social-democracia.

Essa forma de sociabilidade representou, no plano político, um contraponto ao movimento de revolução socialista, que se apresentava no Leste Europeu e influenciava a ação política dos trabalhadores, representando, assim, um movimento de reforma. Análise importante nesse sentido é feita por Santos (1998, p. 1).

"O reformismo, predominante nos países centrais e estendido a todo o sistema mundial, tem o Estado como elemento de reforma da sociedade. Representa um processo político, uma institucionalidade que significou a vigência possível do interesse geral ou do interesse público numa sociedade capitalista, um interesse desdobrado em três grandes temas: a regulação do trabalho; a proteção social contra os riscos sociais e a segurança contra a desordem e a violência".

Para o mesmo autor (p. 2), a forma política mais acabada do reformismo foi o Estado-Providência, nos países centrais do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista, nos países semiperiféricos e periféricos. Nos países da Europa ocidental, esse modelo de acumulação, intermediado pelo Estado, configurou a social-democracia e obteve êxitos, tanto no que se refere à acumulação e distribuição de riquezas, quanto na oferta de políticas públicas. Até a década de 1970, esse modelo gozou de reconhecida legitimidade, especialmente porque se traduziu num amplo pacto entre as classes dominantes e as classes subalternas.⁴ A partir de então, há um aparente

⁴ Classes subalternas, na concepção de Gramsci, correspondem às classes trabalhadoras, também chamadas de classes dominadas. Essa discussão aparece esparsa em diversos escritos, mas

consenso político e social de que esse modo de sociabilidade entra em crise, afetando diretamente o Estado, que passou a vivenciar uma crise de natureza fiscal, política, social, econômica e institucional.

Essa crise estrutural que compromete os níveis de acumulação e as taxas de lucro alcançadas até então, e que se reflete no Estado, revela uma crise do complexo sócio-histórico, onde a vida social era regulada e disciplinada pelo Estado, conduzindo-o a uma reestruturação social que envolve o compromisso ou pacto interclasse anterior, que permitia algum controle do processo de valorização do capital e uma certa homogeneidade social que leva a uma série de desdobramentos no mundo do trabalho, nas organizações sindicais e político-partidárias, e, fundamentalmente, ocasionando a uma mudança na conformação assumida pelo Estado, até então. Sobre essa questão, assim analisa Raichelis (1998, p. 63), "*o que está em questão com a crise do Estado do Bem-Estar é a possibilidade de compatibilizar capitalismo e equidade, ou seja, acumulação e garantia de direitos políticos e sociais à maioria da população*".

O modelo de acumulação capitalista brasileiro, que se configurou após 1930, sobrepujou-se ao processo anterior agrário-exportador, assumindo uma forma de substituição de importações. Esse modelo privilegia a industrialização, como centro do processo de acumulação e engendra uma forma de Estado que dirige a sua ação para garantir permanentemente, além dos elementos estruturais do sistema produtor de mercadorias (propriedade privada, sistema de mercado e, portanto, economia capitalista), o financiamento do processo de acumulação, através do fundo público, caracterizando uma lógica de acumulação regulada pelo Estado, orientando-se no sentido de garantir algumas políticas sociais; revelando, nesses dois últimos aspectos, pontos em comum com o Estado de Bem-Estar europeu.

principalmente, nos Quaderni del carcere. Edição crítica de Valentino Gerratana. 2. ed. Turim, Einaudi, 1977.

É a partir da década de 1950 que se consolida o chamado Estado Desenvolvimentista, que privilegia, no processo de acumulação, a entrada maciça do capital monopolista multinacional, especialmente o norte-americano. Tal processo se fortalece no regime militar, após 1964, e o Estado assumiu papel fundamental. Acentua-se uma situação de integração da economia nacional subordinada à economia mundial, reforçada pela estratégia de captação de recursos externos para patrocinar o processo de industrialização, tanto pelo Estado, quanto pela iniciativa privada.

Esse Estado, enquanto, de um lado, obteve êxito no tocante ao processo de implementação e consolidação da industrialização e do crescimento econômico, propiciando a acumulação capitalista, de outro, no âmbito das políticas públicas, não propiciou um bem-estar à maioria da população capaz de minorar suas desigualdades e a exclusão social, típica dos modelos de desenvolvimento econômico adotados no Brasil, afastando-se, portanto, do modelo inspirador de Estado, o Estado de Bem-Estar europeu.

Associado à crise econômica, o Estado de Bem-Estar social no mundo europeu começou a entrar em crise nos anos de 1970, acentuando-se desde os anos de 1980. No Brasil, a crise do modelo de desenvolvimento e a do Estado, apesar de ocorrerem simultaneamente, apresentam racionalidades e especificidades econômicas e políticas distintas, com condicionantes externos e internos.

Do ponto de vista externo, aponta-se um processo de crise de acumulação do capital, em nível mundial, que levou ao processo de reestruturação pelo qual passam as economias capitalistas ocidentais, desde aquela década, imprimindo transformações profundas, entre as quais podem-se destacar: a internacionalização do capital e a busca de integração de mercados; a redução da produção industrial e ampliação do setor de serviços; transformações na tecnologia e nas relações de trabalho; mudanças na

composição e no perfil da classe trabalhadora; alterações no papel do Estado (Mattos, 1997, p. 85-86). No espaço das economias nacionais, resulta em crises econômicas e busca de reestruturação nos processos produtivos, nas relações de trabalho, no movimento sindical e no papel do Estado.

Do ponto de vista das implicações internas da crise do Estado, destacam-se sua crise financeira, originada basicamente do processo de endividamento externo, a crise política e a social originadas do processo econômico excludente e do modelo político autoritário. Mais recentemente, nos anos 1990, o modelo de desenvolvimento substituidor de importações, capitaneado pelo Estado, entra em crise, ou mostra sinais claros de esgotamento, ocasionado pela atual conformação do modelo de acumulação de capital de competitividade exacerbada e internacionalizada. O modelo desenvolvimentista entra em conflito com os interesses do capital monopolizado internacional, que quer romper barreiras e fronteiras, em busca de mercados de mercadorias e de capital financeiro, e, ao mesmo tempo, exigir o fim do protecionismo aos capitais nacionais.

No processo de reestruturação das economias capitalistas incluem-se as mudanças operadas na produção, que têm como base mudanças técnico-científicas formadas pela microeletrônica, pela informática, pela microbiologia, pela engenharia genética, pelas novas formas de energia, pelos novos materiais e meios de comunicação. Esse processo opera mudanças nas formas de organização do trabalho, até então baseadas no fordismo-taylorismo, onde prevaleciam a mecanização e a automação na produção industrial, e fundando-se na flexibilização das relações de trabalho, nas novas técnicas de trabalho participativo, no trabalho polivalente, na parceria, na terceirização, nos empregos precários (de tempo parcial, por tempo determinado), na gestão participativa, (aspectos que serão discutidos no item sobre o movimento sindical).

Essas mudanças acarretam conseqüências para o trabalhador, tais como a alta rotatividade no emprego, desemprego estrutural, menor segurança e instabilidade no emprego, emprego precário. A contratação de serviços de terceiros para o desempenho de serviços é outro aspecto desses rearranjos do processo produtivo que afetam os trabalhadores, e, conseqüentemente, o movimento sindical.

Antunes (1995a, p. 15) chama a atenção para as transformações no processo produtivo que vêm ocorrendo desde a década passada, especialmente nos países de capitalismo avançado e para as repercussões no mundo do trabalho, nas formas de inserção na estrutura produtiva, nas formas de representação sindical e política. Ele considera essas ocorrências como causa da mais grave crise deste século, atingindo, tanto a materialidade, quanto a subjetividade da "*classe-que-vive-do-trabalho*", afetando a sua forma de ser e suas instituições organizativas. Todas as mudanças introduzidas no processo de produção, nas relações de produção e no Estado alteram a correlação de forças entre as classes sociais e contribui para uma nova hegemonia do capital e para a diminuição do poder sindical e das classes trabalhadoras. Contribui para dismantelar o pacto apoiado na tríplice aliança Estado-capital-trabalho, com um forte desequilíbrio no vértice do trabalho.

Assim, as configurações da crise do Estado, apontadas até aqui em linhas gerais, serão mais desenvolvidas nos itens a seguir, onde se pretendeu fazer uma discussão sociológica que buscasse compreender a crise do Estado em seus desdobramentos - crise fiscal e política, que resultam em crise de governabilidade das instituições do Estado, revelar aspectos da visão neoliberal sobre a crise e sobre o papel que ela desempenha na reforma do Estado, além de buscar elementos de análise que tentem explicar a relação entre a crise do Estado e o movimento sindical, especialmente, do segmento ligado às instituições estatais, diretamente afetado, tanto pela crise, como pela reforma do Estado.

1.2.1.1. Dimensões da Crise do Estado

Diversos autores (Habermas, 1984, 1987, 1995; Offe, 1984, 1988, 1998; O'Connor 1977; Poulantzas 1972 e 1977; Oliveira 1993, 1995a e b, 1996, 1998, 1999) analisam a crise do Estado, entendendo-a como impasses e limites do Estado e apontam como suas principais dimensões, a crise fiscal e a crise política, que se refletem em perda de legitimidade e em problemas de governabilidade. A discussão em torno da crise é ampla e envolve posições variadas, conservadoras e progressistas, os diagnósticos apresentados que influenciam as respostas e prognósticos apresentados para a superação dos problemas e orientações de reformas do Estado.

No entanto, diversos estudos apontam que vêm prevalecendo o diagnóstico e as propostas neoliberais, que buscam reduzir a atuação do Estado no financiamento das políticas sociais, especialmente nos países periféricos e/ou em desenvolvimento, orientadas por organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, OMC, UNESCO), representantes dos interesses dos grandes oligopólios transnacionais, que impõem políticas de ajuste estrutural, de desenvolvimento econômico e de reformas do Estado, como pré-requisito para a renegociação da dívida daqueles países e para novos empréstimos, tendo como objetivo de fundo, a inserção/adaptação desses países, na nova ordem capitalista mundial.⁵

⁵ Sobre a influência das idéias neoliberais e dos organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional nas políticas de ajuste estrutural e políticas sociais na América Latina e no Brasil, ver: AGUIAR (1998), BACELAR (1997), BANCO MUNDIAL. (1992, 1995a, 1995b, 1995c), BARRETO (1992), BARROS e BAILEY(1995), BATISTA (1994), BOITO Jr. (1999), BORON (1999), BRUNO (1997), BRZEZINSKI, (1999), CARRION et all (1997), CHAUI (1999), CORAGGIO (1994a , 1994b,1996), CUNHA (1997), DAVINI (1997), DRAIBE (1993), FELICISSIMO (1994), FIORI (1995,199a 1997b), FISCHMAN (1998), FREITAS (1999), FONSECA (1998 a e b), FRIGOTTO (1995), GENTILI (1994a, 1994b, 1995a, 1995b, 1998) GERMANO (1997, 1998, 1998b), GRAEF (1994), HAGGARD e KAUFMAN (1989), KUENZER (1997,1998, 1999 a,b, KAHLER (1990), LAUGLO (1997), LAUREL (1995), LIMA (1997), LÚDKE et all (1999), MELO, (1999), MIRANDA (1997), NAVARRO (1995), OFFE (1998), OURIQUES (1997), PAULA (1995), QUEIROZ (1997), RAMPINELLI (1993), REZENDE (1996), RODRIGUES R.A. (1994), RODRIGUES A. T. (1998), SACHS (1989), SANTOS B.S., (1998), SGUISSARDI (1998), SIMIONATTO (1999), SOARES (1995), SOLA (1993), SOUZA (1998), SUNKEL e ZULETA (1990), TABAK (1994), TAVARES E MELIN (1997), TIRAMONTI (1997)), THÉRET (1994), TOLEDO (1995), TOMASI (1996), TORRES (1995), TORRES (1996), VIEIRA (1998), ZIBAS (1997).

A seguir, serão discutidos alguns elementos teóricos que possibilitam a compreensão da crise e da reforma do Estado no Brasil e os desdobramentos prováveis que afetam o movimento sindical dos trabalhadores do serviço público, notadamente do movimento docente que será o foco privilegiado da pesquisa. Analisar-se-ão as dimensões da crise do Estado: crise fiscal, crise política, crise do estado nação.

Crise fiscal do Estado

A crise fiscal se apresenta como dívida pública e representa parte considerável do Produto Interno Bruto (PIB) dos países endividados, reflete-se em dívidas e déficits públicos, sob a responsabilidade do Estado. A crise fiscal é um componente estrutural do sistema capitalista, em virtude das crises de acumulação, que se apresentam como queda tendencial da taxa de lucros (Poulantzas, 1977) e do processo de apropriação desigual de riquezas a ele inerente, especialmente quando busca aumentar as taxas de lucros através do aumento do uso de tecnologias substitutivas de trabalho vivo, aumentando o desemprego e a miséria, questões que demandam cada vez mais recursos e investimentos do Estado.

Marx (1980, p. 221) já chamava a atenção para o endividamento nacional, alienação do Estado, como uma marca do sistema capitalista.

Como pelo toque de uma vara de condão, (a dívida pública) confere ao dinheiro estéril capacidade de multiplicar-se e, com isso, transforma-o em capital, sem necessidade de que ele se exponha aos problemas e riscos inseparáveis de seu emprego na indústria ou até na usura. Os credores do Estado, na verdade não dão coisa alguma, pois a soma emprestada em suas mãos tal como o faria o dinheiro sonante.

O'Connor (1977, p. 22-51), além de destacar a contradição da produção capitalista - produção social e apropriação privada dos meios de produção - como causa básica da crise fiscal, aponta que o crescimento simultâneo do setor monopolista e do setor estatal gera graves crises sociais e fiscais. Ele destaca duas linhas de análise da

crise fiscal: a primeira refere-se que a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram crise fiscal, ou uma 'brecha estrutural' entre as despesas do Estado e suas rendas. E, a segunda aponta para a crise fiscal que é exacerbada pela apropriação do poder do Estado para finalidades particularistas, referindo-se aos interesses especiais de corporações de empresários e trabalhadores, interesses regionais e de outros que reclamam vários tipos de investimentos sociais com todas as demandas canalizadas para o sistema político.

O autor acima citado (p. 51-52) atribui o recrudescimento da crise fiscal na sociedade capitalista moderna, especialmente nos Estados Unidos, à confluência de três tendências: a primeira, em longo prazo, refere-se à crescente socialização, pelo capital monopolista, dos custos de capital e das despesas de produção, objetivando a elevação dos lucros, enquanto não ocorre uma socialização dos lucros; a segunda, em médio prazo, o aumento do custo salarial do setor estatal que se torna crescentemente inflacionado em razão do aumento salarial tender a sobrepujar o aumento de produtividade, e, a terceira, a tendência mais geral (e de âmbito mundial) de uma proporção sempre maior de a população tornar-se dependente do Estado.

Oliveira (1996, p. 86-89) discute a questão fiscal do Estado, a partir da análise do padrão de financiamento público da economia capitalista, do fundo público, por ele caracterizado como antivalor, que simultaneamente financia a acumulação de capital e a força de trabalho, através das políticas sociais. Desde que foi instituído, o fundo público sistematizou uma esfera pública com regras estabelecidas e pactuadas entre as classes sociais e os diversos grupos sociais e políticos, passando a ser o pressuposto principal do financiamento da acumulação de capital e da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais.

A participação do fundo público na formação da taxa de lucro o tornou um componente estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital. Esse padrão de financiamento do Estado é o responsável pelo déficit público nos países industrializados e tem sido responsável pela sua crise fiscal. O fato de que a crise seja mais usualmente associada à produção de bens sociais públicos e menos à presença dos fundos públicos na estruturação da reprodução do capital, ainda segundo Oliveira (p. 80) revela um teor ideológico na crítica ao Estado de Bem-Estar. O mesmo autor tenta ainda mostrar (p.79-81), que nos países desenvolvidos, a despeito da ênfase nas políticas neoliberais de redução do Estado, as políticas sociais referentes à regulação do mercado de trabalho continuam a funcionar razoavelmente bem e que, embora se apresentem de forma diferenciada, nos Estados Unidos e em países da Europa, os sistemas públicos não recuaram na cobertura das políticas sociais. Observa-se, especialmente, na Inglaterra e na França, uma priorização nas privatizações, levam a uma reconversão do antivalor ao circuito do valor.

Também Esping-Andersen (1995, p. 84) aponta que, "*a despeito de percepções bastante difundidas, longe de se poder falar em mudanças significativas nos países centrais, o grau de redução dos Welfare states foi modesto*". Essa evidência é demonstrada pela tendência do gasto social que permaneceu essencialmente estável. A queda revela uma interrupção na tendência de crescimento que havia durado décadas. Assim, apesar de amplamente decantado o fim do Estado de Bem-Estar social, ele continua sendo elemento fundamental para a reprodução do capitalismo atual, como destaca Oliveira (1998, p. 69).

O paradigma da sociabilidade presente no sistema capitalista ainda é o da segurança representada pelo Estado do bem-estar. (...) Seus problemas advêm do limite da forma mercadoria, porque esse sistema desativa forças produtivas numa escala sem precedentes ao ter que passar pelo crivo do valor, e esse impõe limites, que se traduzem em desemprego e exclusão.

Tavares e Melin (1997, p. 74-77) chamam a atenção para outros aspectos da crise fiscal do Estado, no atual estágio de desenvolvimento do capital, com o avanço da globalização financeira e da generalização das políticas neoliberais. A crise fiscal do Estado tende a acentuar-se pela deterioração da sua base fiscal, que se dá, especialmente, pela aplicação de uma política monetária de altas freqüentes nas taxas de juros, pela liberalização dos movimentos do capital e pela flexibilização dos mecanismos formais de contratação de negócios e do trabalho, nos limites do território nacional. Na expressão desses autores (p.75), "*a capacidade de arrecadar do Estado é afetada negativamente pela mobilidade irrestrita concedida ao capital e pelo grau crescente de informalismo que passa a reger o mercado de trabalho*".

Essas políticas tornam opaca a distribuição da renda e esgarçam o contrato social existente mesmo nos países em que se havia consolidado o *welfare state*, como apontam Tavares e Melin (1997, p. 75).

Os governos são induzidos, independentemente do nível de carga fiscal que pratiquem, a realizar ajustes fiscais severos, compensando a perda de capacidade tributária pelo corte generalizado de gastos, e a privatizar os serviços públicos, para reduzir o desequilíbrio patrimonial do estado.

O elemento de maior impacto da deterioração fiscal é a alta das taxas de juros, que se têm mantido sistematicamente maiores que o ritmo de crescimento, nos últimos quinze anos. Acreditam os autores acima citados (p.75) que "*o resultado, avassalador mesmo para as economias avançadas da Europa e do Japão, foi um aumento progressivo do serviço das dívidas em relação ao PIB que onera fortemente as contas públicas independente das medidas de 'austeridade fiscal' adotadas*".

Mas esse processo de mundialização da economia, onde ocorrem essas políticas de reestruturação e de ajuste, mesmo sendo universal, se dá forma desigual, não afetando todos os países, regiões, bairros, famílias ou indivíduos, do mesmo modo, com

a mesma direção e intensidade (Coraggio, 1994, p. 90-91). Nos países dependentes como o Brasil, as conseqüências são mais perversas e refletem-se no aumento dos acentuados níveis de pobreza, no aumento da miséria, na exclusão, cada vez maior, da população em relação à cidadania.

Esse aspecto da crise fiscal, como crise financeira, pode ser entendido pela emergência de um novo padrão de acumulação, onde há a supremacia do capital financeiro, gerando o que Chesnais (1996, p. 15) chama de regime de acumulação financeira. Ou seja, *"o estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira"*.

Esse autor (p.15), apesar de reconhecer ser na produção a origem da criação da riqueza, com o trabalho humano das mais diversas qualificações, aponta que *"é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social da riqueza"*. Por essa visão, a dinâmica da esfera financeira apresenta um crescimento em ritmo cada vez maior que o crescimento do investimento, do comércio exterior e/ou do PIB e é alimentado por dois tipos diferentes de mecanismos. O primeiro refere-se à *"inflação do valor dos ativos"*, ou seja, à formação de *"capital fictício"*. O segundo baseia-se em transferências efetivas de riqueza para a esfera financeira, sendo o mecanismo mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas ao mesmo. *"Trata-se de 20% do orçamento dos principais países e de vários pontos dos seus PIBs, que são transferidos anualmente para a esfera financeira. Parte disso assume então a forma de rendimentos financeiros, dos quais vivem as camadas sociais rentistas"* (CHESNAIS, 1996, p.15)

Outro fator importante para a crise fiscal refere-se à redução dos fluxos de receitas tributárias, que diminui a captação de recursos por parte do Estado. Os limites

da capacidade arrecadadora do Estado têm-se verificado com a recessão, com o desemprego, e com a utilização da concessão de subsídios fiscais a empresas que se instalam em determinados Estados nacionais.

Na tentativa de atrair-se capital internacional para o espaço das economias nacionais uma prática muito comum tem sido adotada nos países dependentes, como o uso indiscriminado de subsídios fiscais para empresas internacionais que neles se instalam. Especialmente no Brasil, tem-se desenvolvido uma verdadeira “guerra” fiscal entre os estados para se atrair investimentos. Os governos estaduais e municipais oferecem diversas vantagens, como isenção de impostos, empréstimos subsidiados e com longos prazos de carência, entre outros benefícios. Por sua vez, a política econômica recessiva, ao diminuir o volume da produção e ao provocar o desemprego, reduz o montante de recursos a serem pagos em impostos, tanto pelos empresários, quanto pelos trabalhadores.

Bacelar (1997, p. 32) destaca que o déficit do Estado, no Brasil, é provocado, principalmente, pelas despesas com o ônus resultante, tanto do endividamento interno como do externo. Em 1997, 55% da receita federal foi gasta com o pagamento de serviços da dívida externa e da dívida interna, sobrando apenas 45% para o restante das despesas. O país se vê forçado a aceitar os juros da sua dívida externa e a pagar juros altos ao rolar suas dívidas, o que contribui para aumentar ainda mais sua dívida pública. Nesse sentido, os Estados, longe de se ausentarem da economia, como preconizam os neoliberais, trocam de funções e passam a ser importantes patrocinadores da "*valorização de capitais na esfera financeira*" (BACELAR, 1997, p. 33).

Hobsbawm (1992) aponta para uma crise que o Estado-nação vivencia, deixando de ser o principal ponto de referência econômica, uma vez que se vê abalado pelas transformações operadas na divisão internacional do trabalho, que se alimenta de

grandes organizações multinacionais ou transnacionais e de redes de transações econômicas que imprimem aos estados nacionais e governos uma perda de funções, especialmente as de constituição e controle da economia nacional.

Habermas (1995, p. 99) aponta que o Estado-nação tem sua soberania ameaçada pela globalização, uma vez que a entende como transgressão ou remoção das fronteiras. Nesse sentido, os Estados Nacionais estão perdendo sua soberania interna, visto que os governos são cada vez menos capazes de controlar suas economias. Assim, o raio de ação para se desenvolverem políticas econômicas, financeiras e sociais vem-se reduzindo frente às relações de trabalho tramadas globalmente e que escapam às políticas intervencionistas dos governos locais. Diz o autor (p.99) que "*a administração e a legislação nacionais não têm mais um impacto efetivo sobre os atores transnacionais, que tomam suas decisões de investimentos à luz da comparação, em escala global, das condições de produção relevantes*".

Isso leva os governos a direcionar as políticas internas vinculadas aos imperativos externos. "Enquanto no plano mundial a economia opera basicamente livre de controles políticos, no plano nacional os governos nacionais estão limitados a fomentar a modernização de suas economias" (HABERMAS, 1995, p. 99). É sabido, porém, que essa diminuição da soberania dos Estados-nação ocorre muito mais nos países dependentes do que nos países ricos. Nos Estados Unidos, por exemplo, ocorre uma inversão: esse país tem aumentado o seu poder frente às demais nações, especialmente, sobre aquelas dependentes e endividadas. Essa economia globalizada também afeta, no interior dos estados nacionais, as políticas sociais. Ainda, segundo Habermas (p.99),

uma das consequências é a necessidade de adaptar os sistemas nacionais de bem-estar social ao que vem sendo chamado de competitividade internacional. Desse modo, os governos locais são compelidos a permitir que as fontes de solidariedade mingüem ainda

mais". O que tem resultado numa crescente formação de "underclass", ou grupos marginalizados gradualmente apartados da sociedade.

Os limites dos Estados nacionais, para implementarem suas políticas, são reconhecidos pelo Ministro Bresser Pereira. Em sua visão, a crise do Estado e a globalização são argumentos que justificam a reforma do Estado no Brasil, para criar as condições de uma economia competitiva, como salienta Bresser Pereira (1996, p. 56).

A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um dos objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.

O propalado processo de internacionalização da economia, que tem como um dos pontos de destaque a circulação financeira volátil, em busca de lucratividade para o capital, tem-se constituído em elemento importante para a crise que afeta os Estados nacionais dos países dependentes. Isso se dá, fundamentalmente, segundo Singer (1997, p. 2), "*porque os governos não têm capacidade de controlar e impor a vontade política do Estado aos grandes capitais, tornando-se prisioneiros dos capitais que buscam a máxima lucratividade*".

Esses capitais geralmente são associados a grandes grupos monopolizados, que exigem liberdade para circular livremente no mercado financeiro dos diversos países, enfraquecendo o poder dos Estados nacionais de regularem as suas economias. Esse aspecto é analisado por Bacelar (1997, p. 30).

Dessa forma, tem-se uma pressão advinda da globalização, onde os atores globais, maiores do que muitos estados, querem operar na escala global e contestam os estados nacionais. A internacionalização dos fluxos econômicos quer acabar com a regulação dos estados nacionais (...) os atores globais pressionam com todos os meios disponíveis para que o poder da regulação dos estados nacionais

desapareça (...) Existe uma pressão muito forte para reduzir o papel dos Estados periféricos. E um desses elementos é o Banco Mundial que tem conduzido todas as políticas no sentido de desmontar focos de regulação nacional.

Verifica-se uma tendência de subordinação dos países dependentes como os da América Latina (especialmente Argentina, Brasil e Chile) aos países hegemônicos (especialmente os Estados Unidos da América), diante das pressões da globalização. Esses países, geralmente endividados e vivenciando uma aguda crise financeira, acabam cedendo às pressões e promovendo uma “inserção passiva” no mundo globalizado, uma vez que se tornam fragilizados e reféns dos credores e não dispõem de um Estado forte com um projeto para o país, para negociar a sua inserção no contexto mundial.

Assim, a crise fiscal provoca diversas conseqüências na atuação e no o funcionamento do governo, gerando uma incapacidade de se implementarem políticas públicas e atuando como elemento fundamental de crises políticas e institucionais do Estado.

A crise política do Estado

A crise política, elemento fundamental da crise do Estado, refere-se às bases políticas de sustentação, de credibilidade e legitimidade necessárias aos governos para permitirem a governabilidade e garantirem ao Estado a capacidade para implementar suas políticas sociais e negociar os diversos interesses da cena política. Fundado em princípios de igualdade e solidariedade, o Estado de Bem-Estar gozou de prestígio e credibilidade, porém, para alguns autores (Offe,1989; Habermas, 1987, 1994, 1995; O'Connor,1977; Poulantzas,1977), nas últimas décadas do século XX, ele estaria perdendo as suas bases de legitimidade. Segundo Offe (1989, p. 307), o Estado de bem-estar estaria perdendo o apoio político por razões de mudança estrutural da sociedade e

do padrão de conflito, diferente do padrão de conflito de classe. Esse novo padrão, na visão do autor,

compõe-se por uma pluralidade de grupos e categorias relativamente pequenos, que mudam rapidamente de tamanho, influência e coerência interna, sem um eixo dominante de conflito amplamente reconhecido. (...) Novas formas de pluralidade estrutural e cultural que conduzem praticamente à evaporação das classes e outras coletividades conscientes de vontade política, interesse econômico e valores culturais, cuja existência deve ser considerada (...) uma condição necessária para atitudes e ideologias solidárias e coletivistas.

Assim, se configurariam, por parte da opinião pública, nas democracias ocidentais, reorientações antioletivistas e anti-Estado, conduzindo a uma diminuição da credibilidade do Estado e da crença na sua eficiência em resolver os problemas sociais. Offe (1989, p. 312) destaca os aspectos econômicos e políticos que estimulam a crise do Estado.

Enquanto a ascensão do Estado de bem-estar requisitou, como condição suficiente, a mobilização das massas e grandes coalizões políticas, sua extinção é mediada por imperativos econômicos e pela silenciosa e discreta deserção dos eleitores, grupos e agentes corporativos, cujas estruturas, percepções e reações heterogêneas impedem a formação de alianças defensivas eficazes.

O'Connor (1977, p.19-22) ressalta que as crises políticas são relacionadas com o caráter contraditório das duas funções básicas do Estado capitalista a acumulação e a legitimação. As despesas estatais correspondem a essa dupla função. O capital social se liga à despesa de acumulação privada lucrativa (dividido em investimento social e consumo social), e, as despesas sociais compreendem projetos e serviços destinados à manutenção da harmonia social, para cumprirem a função de "legitimação" do Estado. Essa dupla função do Estado é um processo contraditório, que cria tendências para crises econômicas, sociais e políticas.

Esse fato ocorreria, na visão do autor acima citado (p. 70-78), em consequência das necessidades que o Estado tem de atender, de um lado, às demandas da acumulação, especialmente do setor monopolista, e de outro, de aglutinar os interesses da população num sistema coerente, conquistar a lealdade das massas, legitimar-se a si mesmo perante a sociedade, para o atendimento dessas demandas, o próprio Estado cria um aparato administrativo de órgãos e programas, com vistas a controlar a população excedente e opor resistência à tendência às crises de legitimação.

A crise do Estado pode resultar em outro problema de natureza política, uma crise de governabilidade no sistema político, estreitamente associada à questão da decrescente legitimidade do Estado e à crise fiscal. As crescentes funções assumidas pelo Estado, na economia e na sociedade, fizeram com que nele se concentrasse um dos espaços centrais das atividades políticas dos cidadãos. A natureza dialética e, portanto, contraditória dos interesses que demandam respostas do Estado, exige que haja autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições, garantindo a governabilidade, que fica comprometida em conjunturas de crise econômica e política.

O conceito de governabilidade é utilizado com vários significados. Bobbio (1997, p. 547-552) destaca três teses acerca do problema da não governabilidade. A primeira, identificada com a sobrecarga e com a crise fiscal do Estado, que é a visão de O'Connor (1977); a segunda, crise da democracia, refere-se à necessidade da organização institucional da participação política e do fortalecimento da autoridade política, para garantia de governabilidade, que é defendida por Huntington (1970); a terceira, é concernente à crise de racionalidade do sistema, apontada por Habermas (1984).

O'Connor (1977) associa a ingovernabilidade à crise fiscal e aos problemas encontrados pelos governos para atenderem aos serviços e intervenções exigidos pelo

processo de acumulação capitalista. Para Habermas (1984), a crise de governabilidade estaria associada a uma crise sistêmica do capitalismo, uma crise de racionalidade, onde o sistema administrativo não consegue compatibilizar, nem agilizar, eficientemente, os imperativos de controle oriundos do sistema econômico e as crises de legitimação, quando o sistema legitimador não consegue preservar a necessária lealdade da população, impulsionando os imperativos de controle do sistema econômico que assumiu. Essa visão concebe a crise de governabilidade como um conjunto de crises de gestão administrativa do sistema e uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos governos.

Toledo (1995, p. 82-83) aponta aspectos da governabilidade defendida por conservadores ligados ao neoliberalismo, que associam a ingovernabilidade à democracia e à cidadania. Nesse sentido, destaca dois autores que revelam críticas autoritárias à democracia moderna. Crozier (1975), que acredita que as fontes de ingovernabilidade estão no próprio desenvolvimento econômico e social que permitiu um aumento de pessoas na participação do sistema político, na distância entre as decisões políticas e sua implementação, que, entre outros aspectos por ele levantados, levam a um conflito de governabilidade, com falta de controle do sistema, de credibilidade e incerteza nas decisões, sendo a ingovernabilidade consubstancial à democracia. E, de forma mais radical, Samuel Huntington (1970), quando afirma que a ingovernabilidade está associada ao excesso de democracia, que o excesso de igualdade tende a deslegitimar a autoridade e os líderes.

Essa tese da ingovernabilidade neoconservadora denota a afirmação de alguns autores (Bobbio,1990; Boron, 1999; Lechner,1996; Amorim,1993), críticos do neoliberalismo e da globalização. Segundo eles, o capitalismo, na atual fase de mundialização, associada ao neoliberalismo, não combina, necessariamente,

desenvolvimento econômico e modernização com uma ordem democrática. Ao contrário, ele exige, em muitos momentos e países, um Estado politicamente forte e o uso de forças repressivas para conterem as crises sociais provocadas pela ação das mesmas políticas de modernização.

A discussão de Faucher (1998, p. 7) acrescenta alguns elementos importantes da governabilidade. Ele destaca que esse conceito está relacionado, não somente com a atuação e o funcionamento do governo, mas, também, com as relações entre Estado, mercado e sociedade. Governabilidade diz respeito à capacidade do Estado para implementar políticas públicas, agir de acordo com um conjunto previsível de regras e garantir a ordem.

Outro aspecto importante da crise política do Estado, discutido por Poulantzas (1977, p. 9-14), refere-se à crise de suas instituições, ou crise da burocracia, em sentido amplo, e a seu reflexo no pessoal a ele ligado. A crise política se traduz, no interior do corpo do pessoal estatal, de várias maneiras: a) como crise institucional do Estado, como reorganização do conjunto dos aparelhos de Estado; b) como acentuação, com traços próprios da luta e das contradições de classe, tal como se exprimem, de modo específico, no seio do pessoal de Estado; c) como ascensão das reivindicações e das lutas próprias do pessoal de Estado.

Poulantzas (1977, p. 29) também destaca que o pessoal do Estado, apesar de constituir uma categoria específica, detém um lugar de classe, sendo, portanto, dividido, de acordo com o pertencimento ou lugar de classe. Seja burguês nas altas esferas, seja pequeno-burguês nos escalões intermediários e subalternos. A unidade desses segmentos se dá como efeito da estrutura organizacional dos aparelhos de Estado capitalista e de sua autonomia relativa em relação às classes dominantes,

remetendo ao papel próprio do pessoal na elaboração e no acionamento da política do Estado.

As crises do Estado revelam elementos constitutivos das crises políticas, que consistem de traços particulares, resultantes de condensação das contradições no domínio político e que afetam, tanto as relações de classe em sua luta política, como os aparelhos de Estado. Devido à separação relativa entre o Estado e a economia, uma crise econômica não se traduz, necessariamente, nem univocamente, em crise política e crise do Estado. As crises econômicas que redundam em crise política, ou seja, aquelas que manifestam uma crise do conjunto das relações sociais. O que Poulantzas, anteriormente citado (p. 13), chama de crise de hegemonia (crise orgânica) no sentido gramsciano e/ ou "crise estrutural".

Ainda na visão do mesmo autor (1977, p. 11-14), a crise política assume algumas características: consistindo-se principalmente em modificações substanciais das relações de força da luta de classes; num processo efetivo, com ritmo próprio, que consta de uma situação-conjuntura particular de condensação de contradições; na crise do Estado um de seus elementos próprios; na articulação sempre a uma crise ideológica que é um dos seus elementos constitutivos. Essa crise ideológica, no que concerne ao Estado, traduz-se em crise de legitimação.

Poulantzas (1977, p. 19-20) continua destacando que o principal elemento que conduz a uma análise da relação entre o Estado e a economia deve ser *"a queda tendencial da taxa de lucro, enquanto índice e sintoma das transformações das relações de produção e da divisão do trabalho, levando-se em conta as condições particulares, na fase do capitalismo monopolista"*. Ainda na visão desse autor (p. 21), na crise do Estado devem ser observadas as contradições de classe, implícitas na luta econômica e na luta política de classe.

Aprender a crise do Estado em suas relações com a economia e com a crise econômica significa apreender as relações entre a luta econômica (crise econômica) e a luta política de classe (crise política) e apreender a maneira pela qual as contradições de classe repercutem no seio dos aparelhos de Estado.

Nesse sentido, é importante ressaltar a importância de se perceber a natureza das relações do Estado com as classes sociais - dominantes e dominadas - os conflitos e as relações de forças interclasses no capitalismo monopolista. Apesar de representar o interesse político, em longo prazo, do conjunto da burguesia, o Estado deve administrar os conflitos entre as frações monopolistas e não monopolistas e as frações internas do capital monopolista, que se situam diferenciadamente no bloco de poder, mantendo uma autonomia relativa em relação às frações do bloco do poder, para assumir seu papel de organizador político do interesse geral da burguesia, sob a hegemonia de uma dessas frações. O estabelecimento das políticas do Estado é influenciado por essas contradições de classes no seio de sua estrutura. Em relação às classes dominadas, destaca-se o papel do Estado na hegemonia do conjunto do bloco do poder sobre as classes dominadas (POULANTZAS, 1977, p. 22-23).

Na verdade, a luta de classes (dominantes – dominadas) atravessa, ela mesma, os aparelhos de Estado de parte a parte, na medida em que esses aparelhos materializam e concentram o poder da ou das classes e frações dominantes em suas contradições com as classes dominadas.

Crise do Estado no Brasil

Existe uma gama variada de explicações para a crise do Estado no Brasil e vários aspectos são apontados como intrínsecos a essa crise: a dívida externa, os altos índices de inflação, esgotamento do modelo de substituição de importações que moldou

o Estado desde a década de 1930, de forma mais acentuada, após a Segunda Guerra Mundial. Segundo Garcia (1997, p. 17), a crise do Estado estaria associada ao esgotamento do modelo de desenvolvimento nacional adotado pelo Brasil, cujas características de concentração de renda e autoritarismo foram exacerbadas durante o regime militar, que, para superar a estagnação econômica, passou a financiar seu desenvolvimento, criando um enorme endividamento externo. Nos anos 80 essa crise se agravou e a solução adotada para financiar o Estado, através da emissão de dinheiro com caráter inflacionário, provocou um período de desagregação econômica que ainda permanece.

Diniz (1997, p. 179-180) analisa a crise do Estado, destacando a dimensão institucional e de governabilidade. Ao destacar a crise institucional brasileira, nos anos 1990, ressalta o aprofundamento da defasagem Estado-sociedade, diante da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes, como o desequilíbrio econômico, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência. Esse enfoque definiria uma nova forma de se caracterizar a crise de governabilidade que estaria associada às dificuldades inerentes ao processo de implementação das políticas públicas. Segundo a mesma autora (1997, p 179-180), o diagnóstico dominante sobre a crise de governabilidade enfatiza os fatores responsáveis pela paralisia decisória, ligados à democratização crescente da ordem social e política.

Nessa linha de raciocínio, a liberação das demandas reprimidas pelos anos de regime autoritário e a exacerbação das expectativas por políticas sociais mais efetivas restringiriam os graus de liberdade do governo na transição, acossado pela multiplicidade de pressões contraditórias, gerando paralisia decisória e perda de credibilidade.

Diferentemente do diagnóstico dominante, a autora (p. 180-181) continua ressaltando a incapacidade do governo para implementar políticas e fazer valer suas decisões, cujo estrangulamento estaria no âmbito da execução e da garantia da

continuidade das políticas formuladas. Isso teria ocorrido, especialmente, após a Constituição de 1988, pela prática excessiva da alta burocracia em legislar, mais até que o poder legislativo, através do uso indiscriminado de Medidas Provisórias. Essa prática demonstra que houve o privilegiamento da via coercitiva, com o predomínio do Executivo sobre o Legislativo, ao invés de se buscar apoio em amplos pactos para a implementação das políticas de ajuste, como outros países o fizeram nos anos 80.

Diniz (p.185) acrescenta a proposta de uma abordagem que enfatiza o teor pluridimensional da governabilidade, compreendendo, não só os aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar, como também sua dimensão política: "*No que se refere à crise do Estado, em lugar de atrelar a explicação a causas externas, é preciso incorporar à análise os fatores endógenos ligados ao funcionamento da máquina estatal e ao padrão de gestão pública dominante*".

Oliveira (1995, p. 61) identifica no neoliberalismo da equipe econômica do governo de Fernando Henrique, o principal fator de ingovernabilidade do país, uma vez que entende que governabilidade deva ser "*a capacidade de governar, apoiada em tendências muito concretas na sociedade e dirigida no sentido de um processo de liquidação das desigualdades sociais*".

Outro elemento constitutivo da crise política do Estado no Brasil tem sido a apropriação deste pelos interesses particularistas. A constituição de um Estado patrimonialista, clientelista e corporativista e sua atuação protecionista em relação aos interesses do empresariado local e multinacional, tem favorecido uma teia de relações entre a esfera pública e a privada, permitindo uma certa captura da coisa pública por parte das classes dominantes que buscam atendimento de seus interesses particulares, muitas vezes em detrimento dos interesses dos demais segmentos sociais, especialmente, das classes subalternas.

A rede de relações entre o público e o privado, associada à falta de ética na política, acarretando o esgarçamento dos princípios morais, gerou uma imensa teia de corrupção que desvia recursos públicos para grupos privados e representa uma deformação e extensão do patrimonialismo, que sempre caracterizou o Estado brasileiro. Esse fato permitiu freqüentemente a transferência de recursos públicos para os interesses privados, muitas vezes, com a anuência e contribuição de alguns trabalhadores da administração pública, ligados aos grupos de interesses. Esse aspecto da crise política caracteriza-se como mais um elemento da ingovernabilidade. Dreifuss (1986) faz uma densa análise sobre a teia de relações entre o capital multinacional e associado e o Estado no Brasil, durante o período do governo militar, pós 1964.

1.2.1.2. A Crise, a reforma do Estado e o neoliberalismo: a lógica mercantil nos direitos sociais

Todos os aspectos da crise do Estado, acima apontados, especialmente a crise fiscal, tem servido de justificação para a reforma do Estado. Diversos autores (ver nota 5 deste capítulo) têm destacado a influência das idéias e concepções neoliberais no diagnóstico da crise e nas propostas de reforma do Estado, especialmente nos países periféricos ou dependentes que assumem um caráter de contra-reforma, pois buscam reverter o avanço das políticas sociais compensatórias do Estado de Bem-Estar. O conceito de reforma, que antes, sob a influência iluminista, assumia segundo Boron (1999, p. 11),

uma conotação positiva e progressista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e 'reconvertido' pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático.

Essa influência tem orientado reformas estruturais que empregam a diminuição dos gastos públicos, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e aplicam os princípios e proposições do mercado, privatizam empresas estatais e dirigem as políticas sociais públicas para o mercado. Essa privatização dos serviços públicos se dá, seja pela venda direta de empresas e serviços, seja pela transferência da prestação desses serviços para organizações públicas não estatais de caráter privado, que captam recursos do fundo público e dos usuários dos serviços, ou, ainda, pela transferência dos recursos públicos para empresas privadas.

Esse processo de privatização se dá, especialmente, com a reforma da administração pública, conhecida por reforma administrativa, definida como Reforma Gerencial, pelo próprio governo, nos documentos oficiais, e pelo seu principal mentor Bresser Pereira, em diversos escritos (ver referências bibliográficas). Nessa concepção de administração institui-se, no processo administrativo público, os princípios de gestão vigentes na administração das empresas privadas.

A partir da crise econômica e da crise do Estado, desde a década de 1970, vem-se desenrolando uma tendência mundial de promoção de reformas do Estado. Com impactos e contornos variáveis, diversos países, especialmente a França, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a Austrália, a Nova Zelândia, vêm desenvolvendo reformas, tanto em relação ao papel social do Estado, quanto à gestão da administração pública (Bresser Pereira, 1998 e Abrúcio, 1997). Essas reformas impõem uma modernização conservadora que, em geral, têm introduzido o modelo gerencial na administração pública, redefinindo o sistema de pessoal, descentralizando, terceirizando e privatizando a produção de serviços públicos, inclusive os sistemas educacionais estatais, adotando um "*modelo institucional gerencialista*" (Lima, 1997, p. 37).

A reforma do Estado, com vistas ao mercado, representa uma contra-reforma, já que o Estado "socializado", viabilizado pelo fundo público, ou seja, a regulação macroeconômica e social que o fundo público propicia é uma sociabilidade contraditória que representou um estancamento da luta política, especialmente dos trabalhadores, em direção à revolução.

Santos (1998, p. 1) assim analisa essa contra-reforma do Estado: "*A reforma do Estado se coloca como uma crise do reformismo que é um dos dois grandes paradigmas de transformação social da modernidade, fazendo par com a revolução. Agora, ele é objeto de reforma em virtude da crise do reformismo*". Esse mesmo autor (p.1-3) continua identificando três estratégias fundamentais do capitalismo, que presidiram o Estado nacional durante o processo reformista: acumulação, confiança e legitimação. Presentes no Estado-providência, essas estratégias garantiram a estabilidade da produção capitalista, estabilidade das expectativas dos cidadãos ameaçados pelos riscos decorrentes das externalidades da acumulação capitalista e a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos. Através dessas três estratégias o capitalismo garantiu a sua própria estabilidade, tanto enquanto entidade política, como enquanto entidade administrativa.

Ainda na mesma análise de Santos (1998, p.3), desde a década de 1980, o reformismo entra em crise, em virtude de rupturas ocorridas no paradigma da mudança normal, que foi o princípio norteador da regulação que originou o Estado social; sendo daí em diante, mais fortalecido na estratégia de acumulação. Diz o autor:

O capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Wasghington desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo em que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável. A articulação entre as três estratégias do Estado — acumulação, hegemonia e confiança —, que presidem ao reformismo,

entrou em processo de desagregação e foi paulatinamente substituída por uma outra dominada inteiramente pela estratégia de acumulação.

Seguindo na mesma página, Santos chama a atenção, ainda, para a imposição do capitalismo globalizado de um Estado forte para atender às exigências de suas necessidades de expansão, acumulação e apropriação dos espaços não mercantis:

O Estado fraco, que emerge do Consenso de Washington, só é fraco ao nível das estratégias de hegemonia e de confiança. Ao nível da estratégia de acumulação é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Não se trata, pois, da crise do Estado em geral, mas de um certo tipo de Estado. Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso, destinado a construir um outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global.

Na visão do neoliberalismo, a força do Estado deve-se concentrar na sua capacidade de submeter toda a sociabilidade e suas interdependências à lógica mercantil. Assim, entende-se que a nova configuração assumida atualmente pelo Estado está ligada a uma política deliberada, dirigida pelas forças políticas aliadas ao capital, que dá direção à formação de um novo Estado hegemonizado pelas relações mercantis, especialmente nas políticas públicas criadas e providas pelo fundo público, configurando-se, pois, como uma estratégia e não como algo aleatório e casual que se formata ao sabor de uma crise.

É no contexto da crise do desmoronamento do socialismo burocrático de Estado, vivenciado na União Soviética e na Europa Oriental, de crise do reformismo e do capitalismo, que as idéias neoliberais se conformam como um programa de ação para reger as políticas econômicas e sociais das formações sociais capitalistas, especialmente nas nações dependentes.

A concepção neoliberal revela uma abrangência de várias dimensões: econômica, política, social, cultural, simbólica e ideológica, embora seja difícil definir um corpo científico e teórico assumidamente neoliberal. As principais idéias identificadas ao neoliberalismo são de origem liberal ou conservadora e sintetizam afirmações genéricas referentes à supremacia do mercado sobre o Estado, que, em nome da garantia da liberdade, não deve interferir no livre jogo de mercado, uma vez que se constitui em elemento central da sociabilidade e mecanismo auto-regulador da cidadania. É na perspectiva da amplitude das dimensões assumidas pelas idéias neoliberais que Bianchi (1996, p. 83) aponta suas faces.

O neoliberalismo tem dupla face - doutrina e movimento político articulados em torno de um programa prático, além de um corpo doutrinário que reafirma uma ordem social excludente e contraposto aos desejos de transformação social, portanto profundamente anti-utópico. O neoliberalismo é também um movimento político articulado em torno de um programa prático de ajustes econômicos e das formas políticas necessárias para a aplicação de tal programa".

Ampliando essa discussão, Rodrigues (1998:1) aponta o neoliberalismo como um conceito multifacetado, destacando três aspectos: movimento político, proposições econômicas e sociais e prática política:

Em primeiro lugar, como resultado de um movimento histórico-social, vindo à luz na década de 1970, em resposta à profunda crise no processo de acumulação capitalista então deflagrada; em segundo, como um corpo articulado de proposições econômicas e sociais, ancorado em aspectos específicos da tradição liberal e traduzido em vulgata para embasar uma retórica político-ideológica; finalmente, como prática política adotada, sobretudo desde os 80, por organismos internacionais de financiamento, sob hegemonia dos países capitalistas centrais, destinada a estabelecer programas de 'ajuste estrutural' também nas economias do Terceiro Mundo, na esteira da crise da dívida externa.

Apoiado nas teorizações de Bourdier sobre o poder simbólico, Théret (1994, p. 52) desenvolve a idéia de que o neoliberalismo funciona como um sistema simbólico

que toma a forma de representação de interesses gerais, quando, concretamente, serve aos interesses de fração, ou seja, aos interesses particulares. Esse sistema simbólico é constituído de três dimensões: uma primeira, relacionada com a função de construção do mundo objetivo; uma segunda, relativa à função de meio de comunicação e uma terceira, que corresponde à função de instrumento de dominação.

A visão conservadora neoliberal é ilustrada, na visão de Friedman (1977), que considera o sistema de políticas sociais o principal responsável pelos males que afligem as sociedades que vivenciam o Estado de Bem-Estar social. Esses males estão relacionados com a crise econômica e com o papel do Estado, causador de uma série de perversões, entre as quais se destacam a ampliação do deficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseqüente diminuição da produtividade. Deriva-se, daí, uma ortodoxia em termos de política econômica (a contenção do crédito, a retomada do equilíbrio orçamentário, a diminuição dos tributos e das regulações sobre as empresas), cortes nos gastos sociais e a desativação dos programas sociais públicos.

As idéias neoliberais foram especialmente assumidas pela nova direita na Inglaterra e nos Estados Unidos, sob a liderança, respectivamente, da primeira ministra Margaret Thatcher e do presidente Ronald Regan, responsáveis pela afirmação e divulgação, em massa, da falência do Estado e por implementar políticas econômicas e sociais adaptadas à essas idéias. Muito embora o receituário neoliberal tenha servido mais para implementar reformas nos países dependentes, como mostram estudos realizados por Oliveira (1995) e Esping-Andersen (1995).

A ideologia neoliberal advoga as virtudes do Estado mínimo e defende que a crise do Estado de Bem-Estar está relacionada com uma sobrecarga de atividades por ele assumidas, especialmente com aquelas ligadas às políticas sociais de seguridade

social, de saúde e de educação. Para equacionar a crise do Estado, prescreve-se a privatização de empresas e serviços estatais, a diminuição dos gastos estatais com as políticas públicas, privilegiando-se a iniciativa privada como elemento de auto-regulação da sociedade e do mercado. Todas essas análises apontam o privilegiamento da ação do Estado, direcionada para a acumulação do capital. Chauí (1999, p. 2) também aponta nessa direção.

Visto sob a perspectiva da luta política, o neoliberalismo não é, de maneira nenhuma, a crença na racionalidade do mercado, o enxugamento do Estado e a desapareição do fundo público, mas a posição, no momento vitoriosa, que decide cortar o fundo publico no pólo de financiamento dos bens e serviços públicos (ou o do salário indireto) e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital, cujos lucros não são suficientes para cobrir todas as possibilidades tecnológicas que ele mesmo abriu. Que o neoliberalismo é a opção preferencial pela acumulação e reprodução do capital, o montante das dívidas públicas dos Estados nacionais fala por si mesmo.

Offe (1998:12) destaca outros elementos da práxis neoliberal. As suas bases científicas, as bases do ser do trabalho, o papel do Estado na economia.

Os neoliberais acham que o importante é tornar o país mais competitivo, reduzir ao máximo os direitos sociais e acabar com o poder dos sindicatos (...). É uma corrente que tem base científica, formada na Universidade de Chicago, um desprezo enorme às instituições e regulamentações e pretende, assim como o comunismo planejou, formar um novo ser humano: um trabalhador rápido, eficiente e capaz de sobreviver num mundo competitivo. Por definição, o neoliberalismo quer um Estado que interfira quase nada na economia e, se possível, cobre pouco imposto. Já se falou que a interferência que o capital deseja que o Estado faça na economia é em relação à defesa dos interesses da acumulação.

Para a América Latina, sob a orientação dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), essas

idéias têm-se transformado em programas e propostas de reformas de ajustes estruturais e macroeconômicos que incluem a reestruturação do Estado, especialmente no que se refere ao sistema de política social.

As políticas sociais nos países dependentes são condicionadas por essas idéias, uma vez que constituem pré-requisitos fundamentais para a negociação/renegociação da dívida externa e para novos empréstimos, solicitados por eles, aos bancos credores internacionais, privados ou públicos. As políticas induzidas por essas instituições multinacionais se amparam num discurso de preocupação com a governabilidade ou *good governance*, que, para o Banco Mundial significa "*a maneira pela qual um país exerce sua capacidade de administrar seus recursos econômicos e sociais*" (World Bank, 1994, p. 121). Tal preocupação se justifica pela necessidade de se melhorar o desempenho dos projetos financiados pelo Banco.

Essa doutrina neoliberal, embora pensada e defendida, desde o final da Segunda Guerra Mundial, por alguns economistas e ideólogos burgueses, na Europa e nos Estados Unidos (Friedman, 1977 e Hayek, 1977), somente a partir de 1979, entra em cena como preceitos a serem praticados naqueles países e, especialmente, nos países da América Latina. Segundo Anderson (1995, p. 9), o neoliberalismo "*foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar.*"

Essas idéias contrapõem-se ao Estado de bem-estar, que se caracterizava por um Estado que intervinha na regulação do mercado e no processo de acumulação e deveria atuar, também, em políticas públicas de saúde, de educação, previdência e assistência social, como forma de se superar a crise vivenciada pelo capitalismo, especialmente na Europa e EUA, em 1929/1930, sendo aplicadas nessas regiões. Na perspectiva de manter as taxas de lucro em crescimento constante numa economia internacionalizada, onde se verifica uma elevada competitividade, os liberais defendem a

diminuição/enxugamento do Estado, redirecionando os tributos que bancam os custos das políticas sociais. A análise de Amorim (1993, p. 42) corrobora essa visão.

Na ótica liberal, a redução das desigualdades sociais tem um preço que onera o sistema produtor de mercadorias e o inviabiliza dentro da lógica do mercado globalizado. O espaço das políticas públicas deve ser restringido, para conter novas demandas do capital. Este é o ponto crucial e que marca o aparecimento de um 'novo liberalismo', ou 'neoliberalismo'.

Germano (1997, p. 123) destaca que a orientação para as políticas sociais de cunho neoliberal segue algumas estratégias:

1) o corte de gastos sociais; 2) a privatização lucrativa e não lucrativa dos serviços sociais; 3) a descentralização, através da municipalização e da transferência de ações e serviços para instituições comunitárias, populares e filantrópicas; 4) a centralização dos gastos sociais em programas seletivos, focalizados, em contraposição à universalização do sistema de proteção social, com ênfase nos programas sociais de emergência, tendo em vista o 'combate à pobreza' e a compensação dos efeitos negativos dos ajustes econômicos.

Assim, essas políticas se orientam pela mercantilização e pela refilantropização das políticas sociais, contribuem para a transformação de direitos sociais em filantropia e possibilitam o uso clientelista e discriminatório dessas políticas. A política neoliberal se fortalece após a queda dos regimes socialistas do leste europeu. Essa experiência, apesar das distorções ocorridas no processo democrático e nas prioridades econômicas, voltadas para a Guerra Fria, representou, durante um certo tempo, uma alternativa ao modelo capitalista, que teve que fazer concessões aos trabalhadores e excluídos, assim como representou uma utopia, um projeto político para esses segmentos.

Boito Jr. (1996, p. 81) desenvolve a idéia de que o neoliberalismo, no atual momento histórico brasileiro, converteu-se em instrumento de unificação do bloco do poder e em instrumento de legitimação dos interesses particulares das classes e frações

que integram esse bloco no poder junto às classes populares, constituindo-se numa nova hegemonia burguesa no Brasil. Para ele, a política neoliberal representa uma reação contra a herança da política desenvolvimentista iniciada pelo Estado populista. O governo Fernando Henrique foi o aglutinador de uma coalizão de forças políticas conservadoras que buscou a "*constituição de uma nova hegemonia das classes sociais historicamente dominantes no Brasil*" (GRZYBOWSKI, 1995, p. 5), e, a partir dessa aliança política, passou a implementar o pragmatismo neoliberal.

Na visão de Bresser Pereira (1995), uma causa fundamental da crise econômica que atingiu o Brasil nos últimos quinze anos, é a crise do Estado. Essa crise se define, fundamentalmente, pela crise fiscal, pela crise do modo de intervenção da economia e do social e pela crise do aparelho do Estado. Essa compreensão da crise responde à busca de uma nova interpretação da crise econômica que vitimou toda a América Latina na década de 1980. Apesar de afirmar não concordar com as idéias neoliberais de Estado mínimo, Bresser Pereira (1995, 1998) propõe uma estratégia que considera adequada para a superação da crise, que é voltada para o mercado, é pragmática e social-democrata ou social-liberal. Na verdade, utiliza-se de uma retórica que busca conciliar neoliberalismo e social-democracia, bem ao gosto dos novos social-democratas, liderados pelo Primeiro Ministro inglês Tony Blair, que buscam uma "Terceira Via" para o capitalismo, entre a social democracia e o mercado.

O Estado social-liberal de Bresser Pereira (1997, p. 14) é "*social porque mantém responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não-estatais que financia, a fundo perdido, com orçamento público*". Assim, embora afirme a responsabilidade estatal com as políticas sociais, ele as remete para a esfera privada. Essa compreensão explicitada por Bresser

Pereira aparece claramente na proposta que o Ministério da Administração e da Reforma do Estado, o qual dirigiu, apresenta na proposta de reforma do aparelho do Estado.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p.16) a reforma administrativa propõe uma redefinição do papel do Estado e uma reforma do seu aparelho, cujo objetivo central é a adoção do modelo gerencial, como resposta à crise generalizada do Estado e envolve os seguintes aspectos:

1) ajustamento fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado (...); 3) a reforma da previdência social; 4) inovação dos instrumentos de política social...; 5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Assim, nessa perspectiva o Estado deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Nesse sentido, a reforma do governo propõe transferir para o setor privado, as atividades que podem ser controladas pelo mercado, através da privatização de empresas estatais e da descentralização para o setor público não-estatal. Chamado de programa de "publicização" de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, que recairiam nos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, que devem ser subsidiados, regulados, promovidos, mas não executados pelo Estado, que, desse modo, deixa de ser prestador e executor direto de serviços.

A reforma do Estado se orienta em duas direções fundamentais: a primeira que assume busca mudar o papel e as funções do Estado em relação à sociedade e à economia; a segunda, que se refere à redefinição do funcionamento e da organização do aparato administrativo. No tocante às relações que o Estado deve estabelecer com a

sociedade, ao seu papel e às suas funções junto à economia, a orientação é no sentido de se reduzir a atuação estatal em relação à regulamentação das relações de troca, de mercadorias, de serviços, de transações financeiras. Além disso, preconiza-se o afastamento do Estado das relações de compra e venda da força de trabalho, e a flexibilização das leis e dos direitos dos trabalhadores do Estado. Enfatiza-se o mercado como regulador da sociabilidade.

No que se refere à reforma do Aparelho do Estado, a visão predominante do governo e de alguns estudiosos ligados à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) remete à defesa da necessidade de uma mudança de paradigma organizacional e administrativo, na busca de se superar o modelo burocrático de corte weberiano, até então prevalecente, e sua substituição por uma administração gerencial, herdado da iniciativa privada, que se fundamenta nos princípios da flexibilização, descentralização, desregulamentação, administração por resultados e qualidade total, visando à redução dos custos, ao aumento da eficiência e da produtividade e à melhoria da qualidade dos serviços.⁶

Segundo Abrúcio (1997, p. 7-13), essa discussão sobre a utilização do modelo gerencial na administração pública se dá a partir da crise econômica mundial, ocorrida depois de meados da década de 1970, pondo fim à “era dourada” de crescimento do capitalismo, aniquilando o modelo de Estado gestado nesse período e fazendo com que a reforma do Estado passasse a ser uma palavra de ordem em quase todo o mundo.

O modelo gerencial encontrou eco num contexto de críticas à burocracia estatal, aliada a uma crença presente na opinião pública de que o modelo ideal de gestão era o

⁶ Veja-se a esse respeito ABRUCIO (1997), BRESSER PEREIRA (1996,1997), CLAD (1999), ENAP (1994), MARTINS (1997), além de uma larga produção de vários autores sobre este e outros temas relativos à administração pública brasileira e à reforma do Estado, publicados pela ENAP em revistas, cadernos e livros.

da iniciativa privada, beneficiando-se, especialmente, de um catalisador político para se impor, que foi a vitória dos conservadores na Grã-Bretanha e dos republicanos nos Estados Unidos. O modelo gerencial tem servido de parâmetro, em diversos países, para modificar as estruturas administrativas do Estado. Inspiradas nesse modelo, são exemplares as reformas da administração pública operadas nos Estados Unidos e na Inglaterra (Abrúcio, 1997; Santos, 1997; CLAD, 1999).

Lima (1997, p. 44) denomina esse modelo gerencial de paradigma gerencialista e, ao analisar a influência que ele exerce na reforma da Universidade em Portugal, faz as seguintes observações acerca das conseqüências de tais idéias sobre as concepções de Estado.

Ao optar-se por uma estratégia de modernização gerencialista em vez de se insistir na reinvenção democrática e participativa do Estado Providência e do conceito de cidadania, dá-se lugar à aceitação e legitimação de novas formas de discriminação e exclusão social e à naturalização de uma espécie de Darwinismo social que vem gerando uma cidadania de segunda classe.

Lima continua (p. 45) ressaltando, ainda, que os programas de modernização e de reforma administrativa que procuram adotar novas morfologias de organização, adotados na maioria dos países, "*tomam como base a atividade econômica e a organização produtiva, o mercado, introduzindo a cultura da empresa no domínio da administração pública*".

Essa concepção de Estado, vinculada mais diretamente às relações mercantis e aos interesses de empresas privadas, remete a uma discussão em torno da complexa e multifacetada relação entre a esfera pública e a privada. Essas categorias podem assumir diversas dimensões, de acordo com o contexto histórico a que se referem, assim como podem estar relacionadas com as concepções teóricas e políticas que lhe emprestam sentido, no mais das vezes, assumindo uma distinção dicotômica.

Público e privado são categorias conhecidas e vivenciadas desde a Grécia Antiga, onde se distinguíam. A esfera pública era relacionada com vida na *polis*, experienciada pelo cidadão livre, espaço da conversação (*lexis*), às vezes assumindo a forma de conselhos e tribunais, onde se vivenciava a práxis comunitária, e, em contraponto, o espaço privado, reservado ao poder dos senhores na casa ("*oikia*", que se transformaria na figura do "pater-familias", na cultura romana). Da autonomia do senhor nesse espaço privado dependia sua participação no espaço público. No entanto, o sentido mais comum, modernamente atribuído à esfera pública está identificado com o Estado, e, a esfera privada, relacionada com a sociedade civil burguesa.

O estudo de Habermas (1987, p. 93) sobre a evolução da esfera pública aponta uma mudança estrutural que se refere à gênese da esfera pública ligada às funções políticas e ao poder público, como um atributo da sociedade burguesa, a partir do século XVIII, especialmente na Inglaterra, momento em que a sociedade civil burguesa se assume como esfera de autonomia privada.

A esfera pública com atuação política passa a ter no status normativo de um órgão de automediação da sociedade burguesa com um poder estatal que corresponda às suas necessidades. O pressuposto social dessa esfera pública "desenvolvida" é um mercado tendencialmente liberado, que faz da troca na esfera da reprodução social, à medida do possível, um assunto particular das pessoas privadas entre si, completando assim, finalmente, a privatização da sociedade burguesa.

No Estado de Bem-Estar da social democracia e no Estado desenvolvimentista, como se configurou no Brasil, percebe-se uma interpenetração ou entrelaçamento entre a esfera pública e a privada, quando o fundo público entra na composição e reprodução do capital, promovendo-se uma ampliação do Estado através do financiamento do capital e da força de trabalho. Esse entrelaçamento passa a evidenciar o que Oliveira (1993, p.139) aponta como "*um extravasamento das esferas privadas, das relações privadas, para uma esfera pública não-burguesa que, por variadas razões, tomou*

freqüentemente a forma estatal". Na vertente neoliberal da regulação estatal do fundo público, a defesa de uma diminuição da ação estatal frente às políticas sociais e conseqüente ênfase na reprodução do capital, as fronteiras da esfera pública se esmaecem, e, como decorrência, tem-se a perversão da ação estatal, *"que perde o poder de estabelecer as diferenças entre interesses gerais e particulares. Nisto consiste o que tem sido chamado de 'privatização' do Estado"*, na opinião do autor acima citado.

Draibe (1993, p.97) apresenta três características principais das reformas neoliberais referentes às políticas sociais e ao sistema de proteção social que seriam a descentralização, a focalização e a privatização. No que se refere à privatização, além da forma tradicional que desloca a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, a autora aponta outras formas de privatização, tais como: *"o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não-governamentais"*. No plano dos mecanismos de operação, Draibe 1993, p. 97-98), apresenta as múltiplas formas de se proceder à privatização dos serviços públicos.

A transferência (incluindo a venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos; a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas ("privatização implícita"); reduções (em volume, capacidade, qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado ("privatização por atribuição"); o financiamento público do consumo de serviços privados - através da contratação e terceirização, reembolso ou "idenização" dos consumidores, tickets e "vales" com pagamento direto aos provedores privados; formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo".

Uma das características importantes assumidas pela reforma do Estado refere-se à descentralização. Ela tem sido apontada como instrumento importante para agilizar a

ação estatal, tornar o Estado “enxuto” e para fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado, aspectos intimamente relacionados com a administração gerencial que prevê a descentralização de decisões e de funções.

Pimenta (1998, p. 5) destaca três formas de descentralização: a interna (intragovernamental), a externa (de dentro para fora da estrutura do Estado), ou, ainda, a descentralização entre os níveis de governo (intergovernamental), fortalecendo o poder local. A descentralização interna ou intragovernamental representa o repasse do processo decisório, em um movimento de cima para baixo, dentro da própria organização estatal, entre os diversos níveis hierárquicos, delegando competências e responsabilidades; a intergovernamental representa a descentralização de competências entre níveis distintos de governo, devolvendo poder a atores em níveis mais baixos; a externa, descentraliza de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, tanto para a sociedade organizada em empresas privadas quanto para entidades sem fins lucrativos, como associações e cooperativas.

Na proposta governamental, a descentralização consiste, basicamente, no repasse de atividades e encargos para Estados e Municípios e a transferência de atividades relacionadas com as políticas sociais, para instituições não estatais de caráter privado, financiadas, em parte, pelo Estado e controladas pelos usuários, possibilitadas por contratos de gestão. A fórmula encontrada no Brasil foi denominada de “Organizações Sociais” e “Agências Executivas”.

Felicíssimo (1994, p. 4-51) indica que a descentralização desponta nos anos 1990, na América Latina, como um tema posto na ordem do dia, associado ao tema da crise, assumindo várias dimensões e conteúdos nas políticas implementadas. Destaca, porém, a pouca atenção dada ao aspecto conceitual e analítico desse conceito. Coraggio (apud Felicíssimo, 1994, p. 41-51) aponta três eixos para a discussão da

descentralização: o administrativo, o político e o econômico, que estão relacionados com questões de poder entre as instâncias ou níveis de governo, e com os mecanismos democráticos de decisão das políticas públicas.

O eixo administrativo - a descentralização intra-estatal – envolve, na visão Coraggio (apud Felicíssimo, 1994, p. 41),

a redução (ou inversão) das relações de subordinação e um correspondente aumento de autonomia, através da transferência de funções, recursos, competências, etc., principalmente nas seguintes alternativas: da instância nacional para a estadual, ou municipal; dos ministérios para as empresas “descentralizadas”; dos estados para os municípios e destes para os distritos.

O eixo econômico - a privatização e a desregulação – consiste em transferir recursos e partes completas do aparelho do Estado – empresas – para a iniciativa privada. O eixo político - a democratização – consiste na reforma dos mecanismos de decisão política que predominam na sociedade e, sobretudo, na devolução à sociedade de parte do poder político alienado ao Estado. Neste último eixo podem-se incluir propostas de democratização consistentes que devolvem o poder ao povo, envolvendo-o nas decisões diretas, em processos de decisão e controle, em todas as instâncias de poder.

Coraggio, acima citado (apud Felicíssimo, p. 49-51) destaca que a proposta de descentralização, bastante atuante na América Latina, tem inspiração neoliberal e é pensada como transferência da gestão dos serviços estatais aos usuários locais, com a intenção de legitimar a desestatização e a privatização. Essa visão privilegia os eixos administrativo e econômico. O eixo da democratização muitas vezes é utilizado apenas como discurso ideológico, pois, ao contrário de uma ampliação da democracia, faz-se necessário, por vezes, *“uma elevada concentração de poder político e repressivo no*

Estado que dirige a transição” para um projeto de “modernização”, implícito nas propostas de políticas nacionais.

Relacionado com esse tema da descentralização está o da flexibilização, apontado como argumento para a solução de modernização do Estado, a agilização da prestação de serviços públicos, o aumento da eficiência e redução de gastos, que é indicada para ser aplicada, tanto nas atividades estatais, quanto nas relações de trabalho vigentes na administração pública. A flexibilização, ao lado da liberalização e da desregulação fazem parte do conjunto de estratégias do capital, ao buscar novas formas de produção e de gestão das empresas e da força de trabalho, no conjunto do processo de reestruturação capitalista.

Observa-se, no conjunto das propostas de reforma do Estado, em curso no Brasil, uma identidade com as idéias neoliberais, que defendem a cidadania regulada pelo mercado, configurada pelo consumo de bens e serviços que devem ser comprados no mercado. Indivíduos são considerados cidadãos se são consumidores, com possibilidades de escolha e do exercício de controle da qualidade. Os bens e serviços gerados pelo Estado, como antivalor, devem-se realizar enquanto mercadorias, saindo do campo dos direitos sociais e sendo remetidos para as relações mercantis, e, assim, afastando-se do âmbito da política para o âmbito da economia.

1.2.2. A reforma do Estado e o movimento sindical: crise, resistência e reestruturação das relações de classes

Pretende-se, aqui, destacar alguns elementos necessários à compreensão da crise vivenciada pelo movimento sindical, com destaque para o sindicalismo dos trabalhadores do serviço público, notadamente para o movimento docente ligado às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), organizados pela ANDES-SN, que

constitui o foco de análise deste trabalho, como foi dito anteriormente. Bem como são assinalados pontos e focos de resistência à reestruturação, encetados pelo movimento.

O conceito de resistência é tratado numa concepção dialética das relações de poder onde o comportamento político dos sujeitos, num contexto de dominação e de coerção, tende ao enfrentamento, à oposição, oferece resistência ao domínio que lhes é imposto pelas forças do poder dominante. Essa acepção de resistência inspira-se em Giroux (1986, p. 146), para quem *“tem muito a ver com a lógica da indignação moral e política”*. Esse autor destaca nesse conceito (p. 147-148), uma preocupação central com a emancipação. A *“análise de qualquer ato de resistência uma preocupação com descobrir o grau em que ela fala de uma forma de recusa que enfatiza, seja implícita, seja explicitamente, a necessidade de se lutar contra o nexus social de dominação e submissão.*

No plano da realidade empírica, no caso do movimento docente, encara-se esse conceito nas diversas manifestações de enfrentamento, oposição e luta contra as diversas medidas do Estado. Tanto no que se refere aos interesses dos docentes enquanto categoria profissional, concernentes aos direitos sociais e trabalhistas; quanto em relação às diversas propostas de reformas para a Universidade, que contrariam os interesses, concepções e as propostas do movimento docente.

Para tanto, parte-se da hipótese de que o sindicalismo dos servidores públicos vivencia uma crise estrutural relacionada com uma série de medidas já implementadas, ou em andamento, na reforma do Estado, tais como, a reestruturação das relações de trabalho (precarização do emprego, quebra da estabilidade, divisão da categoria entre estáveis e não estáveis), as demissões, a terceirização, a implantação de cooperativas de usuários dos serviços públicos, os baixos salários, as formas de colaboração inseridas no programa de qualidade e produtividade no serviço público, como instrumentos de

fragmentação e de quebra da solidariedade da categoria, que impõem limites à sua organização. No caso do movimento docente, além desses aspectos gerais ligados à reforma do Estado, podem-se destacar aspectos ligados à reforma que a Universidade vem vivenciando, desde o início da década de 90 e que são analisados no Capítulo III.

Entende-se por trabalhadores do Estado, um segmento da classe trabalhadora, gestado/originado/reproduzido pelo fundo público. A organização sindical dessa categoria se constitui numa dada configuração do Estado, historicamente e politicamente determinada, e, como toda formação social, é dinâmica, estando em constante mudança. Como o atual modelo de Estado encontra-se em crise e num processo de transformação profunda, esse fato certamente repercute nessa categoria de trabalhadores e, conseqüentemente, em sua forma de representação.

O Estado formatado pelo fundo público também representou um forte elemento na desmercantilização da força de trabalho e um componente expressivo na formação da massa de lucro do capital, diante do financiamento público da reprodução ampliada do capital, representando, segundo Oliveira (1996, p. 77), "*formas de regulação macroeconômica e social*".

A desmercantilização da força de trabalho - regulação do mercado de força de trabalho - dá-se com o financiamento público das políticas públicas de serviços sociais, entendidas como direitos sociais, que constam como elementos indiretamente contidos na reprodução da força de trabalho e se constitui de um conteúdo não valorizável. Representa a "*cobertura pública da força de trabalho*" na visão de Oliveira (p.78). Esses componentes agregam valor à mercadoria força de trabalho, mas não constituem, em si mesmos, valor. Além disso, vão representar um elemento importante no inter-relacionamento das esferas pública e privada, de conseqüências sociológicas, para a compreensão das relações e da luta de classes.

Segundo Oliveira (1993, p.139), o processo de produção do movimento do fundo público é o da luta de classes, ou da publicização das classes sociais, que representa, também, o deslocamento dessa luta da esfera das relações privadas para a esfera pública. Esse processo ocorre sem que, no entanto, ocorra um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica, das oficinas, dos escritórios para o orçamento do Estado, "*pois, tanto para que exista o fundo público quanto para que o processo de publicização das classes sociais se dê, é absolutamente necessário que também continue a luta de classes na esfera da produção ou, se quisermos dizer, no confronto imediato e direto entre empregados e patrões*".

Essa teorização do fundo público revela-se importante para o entendimento das relações conflituosas e contraditórias entre as classes sociais e o Estado, no interior mesmo do Estado, assim como para se compreender a especificidade das relações definidoras do lugar de classe dos trabalhadores do Estado. Consistem também, num elo importante de identidade de classe entre estes e os demais trabalhadores.

Uma das dificuldades iniciais encontradas para se discutir a crise do sindicalismo no âmbito dos trabalhadores do serviço público, no Brasil, é a falta de um acúmulo de discussões teóricas. Encontra-se uma farta discussão da crise diretamente relacionada com os trabalhadores operários: Antunes (1995,1997); Benyon (1997); Boito (1991, 1996); Del Roio (1996); McIlry (1997); Ramalho (1997); Rodrigues (1991,1997), que tratam da crise do sindicalismo, relacionando-a com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, decorrentes da reestruturação produtiva pela qual vem passando as economias capitalistas. No entanto, as análises da crise relacionada diretamente com os trabalhadores do serviço público encontram-se tratadas de forma transversal em algumas estudos que analisam a crise do sindicalismo em geral, como é o caso de Rodrigues (1999). Em outros trabalhos que tratam da análise do movimento

sindical docente público em São Paulo, o tema da crise tem sido um dos aspectos abordados, mas não o principal (Kruppa, 1994; Nogueira, 1996 e 1999; Vianna, 1999). Assim, a maior parte dos trabalhos que tratam da crise do sindicalismo no serviço público está restrita aos documentos do movimento sindical desses trabalhadores.

A acelerada internacionalização do capital e as transformações que vêm ocorrendo na estrutura produtiva e nas relações sociais de produção têm provocado uma crise no trabalho e no movimento sindical, que não só atinge as condições concretas de trabalho e vida dos trabalhadores, mas alteram a subjetividade dos que vivem do trabalho, com repercussões na consciência de classe e nas formas de representação. No Brasil, essa crise atinge especialmente o sindicalismo combativo e crítico do capitalismo, representado pela CUT, uma vez que, historicamente, teve uma concepção progressista, anticapitalista e uma atuação combativa.

O conjunto de transformações proporcionadas pela reestruturação produtiva tem provocado uma série de modificações no mundo do trabalho, tais como: segmentação do mercado de trabalho, diminuição da classe operária, crescente desemprego estrutural, terceirização, flexibilização das relações de trabalho, internacionalização da produção e novas técnicas de gestão da força de trabalho. Essas transformações têm ocasionado uma redução do poder do movimento sindical, tanto na negociação e contratação coletiva, na negociação de políticas econômicas e sociais, quanto na manutenção do pacto de dominação intermediado pelo Estado.

Nessas metamorfoses, a flexibilidade assume uma centralidade (Harvey, 1993) no seio da estrutura produtiva e das relações de trabalho, e se desdobra em várias características, conforme explicita Lima (1999, p.2):

A 'flexibilidade' se constitui no novo paradigma produtivo em contraposição ao modelo taylorista fordista dominante até a década de 70: flexibilidade produtiva presente na substituição da automação de base eletromecânica pela base microeletrônica, aumentando a rapidez

das mudanças na produção em termos de volume e produtos; na gestão do processo de trabalho com a adoção das teorias participativas presentes no “modelo japonês” como as ilhas de produção, o trabalho em equipe, a eliminação de cargos hierárquicos intermediários, o just-in-time, o kan-ban e o controle individualizado sobre o trabalhador e sua “motivação” mantida através de emulação permanente; e no mercado de trabalho pela sua desregulamentação, com a saída progressiva do Estado e o predomínio do “livre mercado” na compra e venda da força de trabalho.

Associada à flexibilização está a terceirização, que, nos anos 90, assume papel importante no discurso da chamada modernidade. Segundo Lima (1999, p. 3), *"terceirização tem por base a pressão por rebaixamento de custos com redução da força de trabalho ocupada e a pressão pela flexibilização dos custos salariais diretos e indiretos, através da redução ou eliminação dos encargos sociais."*

No que tange à reestruturação do processo de produção, há uma extensa discussão acerca das novas configurações que estariam sendo assumidas. Especialmente, a partir da análise de Piore e Sabel (1984), aponta-se para novas formas de se produzir, que eles denominam de *"especialização flexível"*, como uma tendência de produção alternativa que se inspira na produção artesanal, em pequenas quantidades ou lotes, com base tecnológica, onde os equipamentos de múltiplos propósitos permitam a produção de diversos produtos, e sejam capazes de alternar ou de se converter facilmente e sem grandes encargos, para o que se apóia em trabalhadores polivalentes. Esses novos elementos produtivos seriam uma alternativa à produção em massa, típica do modelo fordista de produção.

As indicações desses autores geraram diversas críticas (Antunes, 1995; Cattani et al, 1997; Coriat, 1990, 1992; Lipietz, 1988, 1991; Harvey, 1992; entre outros), que questionam se esse modelo assume uma predominância sobre o modelo fordista e se pode ser considerado uma generalização, ou se esse novo modelo apenas introduz novas características sem, no entanto, alterar radicalmente o modelo típico fordista de

produção e consumo de massas. Entretanto, essa discussão foi importante porque acirrou o debate sobre os novos paradigmas de produção e sociabilidade capitalista.

Harvey (1992, p. 140) denomina essas novas tendências de configurações do capitalismo de "*acumulação flexível*", indicando que haveria uma nova fase de produção "*marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processo de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos, e padrões de consumo.*" Embora seja possível se observar uma tendência de flexibilidade, isso não é ainda um processo homogeneizador e hegemônico, porque, além de ser uma tendência do capitalismo a coexistência de diversos processos de produção, é, igualmente sua, uma tendência de utilização de diversas formas de produção e de relações, desde que lhe seja mais funcional e lhe garanta melhores condições de produtividade e rentabilidade.

No que se refere ao trabalhador, quando se fala em flexibilização remete-se, de imediato, à desregulamentação do trabalho e dos direitos trabalhistas. Flexibilização indica contratos temporários, precários, sem estabilidade, redução de direitos como férias remuneradas, demissão sem indenização, desemprego, subcontratação, terceirização, baixos salários. Outras conseqüências que têm sido apontadas são: crescimento da economia informal, retorno ao trabalho doméstico familiar artesanal e a volta de formas de exploração do trabalho como trabalho por peça. Toda essa gama de formas de exploração do trabalho tem resultado na diminuição do poder de barganha dos sindicatos e, conseqüentemente, no enfraquecimento das organizações sindicais.

O rebatimento da reestruturação produtiva e do Estado sobre os movimentos sociais combativos e sobre o movimento sindical é um aspecto levantado por Dias (1995, 1998), Oliveira (1996), Bianchi (1996), Draibe (1993), Mattos (1998), entre outros. Esses autores analisam diversos elementos que apontam indícios de que a

implementação das propostas neoliberais de ajuste estrutural e de Estado mínimo necessita do desmantelamento ou desorganização dos movimentos sociais combativos que promovem resistência às reformas, especialmente do movimento sindical.

Nesse sentido, Bianchi (1996, p. 82) defende a seguinte tese: "*A implementação de políticas de ajuste estrutural de cunho neoliberal tem por pressuposto a derrota do movimento sindical ou sua domesticação*". Isso se torna relevante porque o modelo de sociabilidade capitalista, fundado no capital e no trabalho, forjado na segunda metade deste século, hegemonizado na Europa Ocidental e Estado Unidos, fundamentou-se em amplas alianças de classes, intermediadas pelo Estado e baseadas em partidos e organizações de classes. Esse arranjo permitiu à classe trabalhadora e a seu movimento sindical avanços em termos de organização, participação política e conquistas no campo da cidadania, com ganhos nos direitos civis, políticos, sociais e econômicos. Essas conquistas eram circunscritas ao campo da sociabilidade capitalista, uma vez que o movimento operário se afastou do ideário do socialismo que era apontado como perspectiva histórica, pelo movimento operário, desde o século XIX.

Segundo Dias (1998, p. 48), os mecanismos compensatórios do Welfare State, em um mesmo movimento, garantiu a compatibilização da acumulação e da valorização capitalista e direitos políticos e sociais mínimos, representou medidas de contratendência, criou um pacto despolitizante e buscou a fidelidade dos trabalhadores que acabou por fortalecer as lutas corporativas e possibilitou a integração dos trabalhadores à ordem do capital. Dias, acima citado, continua dizendo que esse pacto originou o chamado compromisso fordista, estratégia do capital e de seu Estado, que representou um pacto social em escala internacional. Tal pacto, se de um lado permitiu melhorias, através das lutas dos trabalhadores, de outro lado, representou o preço da incorporação dos operários novamente, e de forma superior, objetiva e subjetiva, à

racionalidade capitalista. Essa pactuação também representou o abandono de qualquer pretensão revolucionária por parte da maioria dos trabalhadores que viveram a plenitude de um sindicalismo de resultados, criatura típica da ordem do capital.

Esse arranjo societário, para Del Roio (1996, p. 189), representou um reformismo que tornou o movimento operário subalterno ao liberalismo e, nesse contexto, "*o movimento operário não conseguiu construir as bases de sua própria hegemonia, constituindo-se em classe geral e Estado*".

Não obstante, apesar dessas discussões em torno da perda do referencial classista e anticapitalista pelo movimento sindical e pelos partidos operários e social-democratas, foram inegáveis o reconhecimento do conflito entre as classes nas sociedades capitalistas ocidentais, as conquistas no campo do direito, pelos trabalhadores e populações excluídas, lideradas pelo movimento sindical ou nele espelhadas, que adquiriu uma força e representação política, contribuindo para a formação da sociedade política.

A importância política assumida pelo movimento sindical leva o capital, no contexto de crise de acumulação, a buscar quebrar ou desorganizar esse movimento, desestruturar os elementos de solidariedade entre as classes subalternas e acabar as conquistas que configuraram a cidadania, levando-as à lógica excludente do mercado. Busca-se, assim, acabar ou diminuir as resistências à implantação do seu amplo projeto de dominação hegemônica, em todas as dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais. Essas idéias tomam corpo com Thatcher e Reagan, como realça Draibe (1993, p. 92).

Tentativas de desestabilização dos pilares do Welfare State, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais, 'assistencializando' – isto é, retirando do campo dos direitos sociais – muitos dos benefícios e, quando puderam, privatizando a produção, a distribuição ou ambas as formas públicas de provisão dos direitos sociais. Na base de tal 'redirecionamento' estava a vontade de quebrar

a espinha dorsal dos sindicatos e dos movimentos sociais organizados da sociedade.

Navarro (1995, p. 91-124) afirma que as mudanças ocorridas na produção (terceirização, flexibilização, internacionalização da produção, novas técnicas de gestão da força de trabalho, segmentação do mercado de trabalho, entre outras) e no Estado de Bem-Estar representam uma ofensiva da classe capitalista contra a organização do movimento operário. Tal ofensiva se dá em virtude do apoio vivenciado, em vários países da Europa e nos Estados Unidos, pelo Estado de Bem-Estar e contra o avanço, até a década de 80, da densidade sindical, em vários países, menos nos Estados Unidos e Japão. Para ele, *"a resposta do capital foi brutal, e seu principal objetivo foi enfraquecer a classe trabalhadora"*.

Diversos aspectos da reestruturação produtiva acima apontados, considerados por alguns autores (Antunes, 1995a; Navarro, 1995; Dias, 1995 e 1998; Boito Jr., 1996; Frigotto, 1995a; Torres, 1995) responsáveis pela crise do movimento sindical no âmbito da iniciativa privada, agora atingem o movimento sindical dos trabalhadores no serviço público.

A reforma do Estado, especialmente, a reforma administrativa, permite que o Estado passe a adotar, para as instituições estatais, os mecanismos de terceirização, de flexibilização, tanto do contrato de trabalho, quanto das formas de acesso ao serviço público, favorecendo a introdução de novas técnicas de gestão pautadas na administração gerencial. Essas inovações fatalmente afetam as relações de trabalho no interior da administração pública e o movimento sindical dos trabalhadores públicos.

O sindicalismo, como ação coletiva, representação e organização de interesses coletivos de categorias de trabalhadores é questionado e, do ponto de vista da lógica dos agentes do capital, deve ser desestruturado para se viabilizar a nova estratégia de acumulação do capital como superação da crise econômica.

Essa mesma lógica atinge o sindicalismo dos trabalhadores do serviço público e rege a ação governamental, quando tem usado uma estratégia sistemática, tanto do ponto de vista estrutural com a reforma do Estado, levando a uma flexibilização e descentralização dos órgãos governamentais, quanto do ponto de vista da reestruturação das relações de trabalho no serviço público e da ação que preside à relação entre o governo e os servidores públicos.

Do ponto de vista governamental torna-se necessária essa ação destrutiva da organização sindical dos trabalhadores ligados aos serviços públicos estatais, uma vez que a organização dos sindicatos desses trabalhadores logrou uma estrutura sindical de âmbito nacional, com um grande número de filiados, organizados pela base, em sua maioria gozando de autonomia financeira, pois não dependem do imposto sindical compulsório e contam com uma base de trabalhadores, até então com estabilidade no emprego. Esta situação do emprego público contrastava com a situação na iniciativa privada e servia de referência e contraponto ao conjunto do movimento sindical.

Assim, todas essas análises sobre a crise e a reforma do Estado apontam a relação entre esses dois fenômenos e para a repercussão que ambos exercem sobre o movimento sindical e servem como um farol iluminador e clarificador das análises feitas neste trabalho.

II CAPITULO

A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A LÓGICA MERCANTIL NAS POLÍTICAS SOCIAIS

2.1. Elementos estruturais, políticos e sociais da reforma do Estado

Este capítulo tem como objetivo a análise do processo de reestruturação do Estado no Brasil, na década de 1990, que se justifica pela crise fiscal e política vivida por ele. A reforma do Estado é compreendida como parte de um cenário mundial, marcado pela reestruturação da sociabilidade capitalista que se configurava desde o período pós-guerras. Essa reestruturação é um fenômeno que introduz novas tecnologias e novos materiais nos processos de produção, novas formas de gestão e organização do trabalho, adaptadas às novas formas de valorização do capital e traz modificações em todos os aspectos da sociabilidade, inclusive nas formas de representação social e nas simbólicas.

É importante ressaltar-se a existência de determinantes externos e internos que influenciam a crise e a reforma do Estado no Brasil. A dimensão externa refere-se à crise econômica e de sociabilidade, em nível mundial. A dimensão interna refere-se, aos aspectos específicos da dinâmica política, social e econômica brasileira, marcada por uma inserção subordinada ao capitalismo mundial.

Em relação ao Estado, essa crise tem provocado crise fiscal, e os desdobramentos políticos que se refletem em crise de governabilidade e de legitimidade, também se refletem numa crise institucional da burocracia estatal que atinge diretamente todo o pessoal a ela vinculado e o seu movimento sindical. Essa crise põe em risco o Estado de Bem-Estar social nos países da Europa, onde ele se instalou e aponta para o esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista que se estruturou no Brasil, após os anos de 1930, e assume um caráter justificador da necessidade de reformas econômicas e políticas, entre as quais, a reforma do Estado.

No sentido de se resolver a crise do processo econômico e do Estado, busca-se reformar o papel por ele assumido, a partir da década de 1930, o de mediador do processo global de acumulação, através do fundo público, oriundo da apropriação dos

excedentes, via impostos. Amparado no fundo público, o Estado, ao mesmo tempo passou a atuar como financiador/subsidiador da acumulação privada de capitais e subsidiador da reprodução ampliada da força de trabalho na forma das políticas sociais públicas de saúde, educação, habitação e de serviços de previdência e seguridade social. Assim, o Estado atuou diretamente na economia como produtor, em empresas estatais, especialmente nos setores que exigiam altos investimentos de capital, ligados à infraestrutura e a bens de capital, na regulação de preços e salários, na regulamentação das relações de trabalho e no ordenamento jurídico e político da organização do movimento sindical. Essa sociabilidade tem como pressuposto um pacto entre as forças políticas e as classes sociais, intermediado pelo Estado, com vistas à implementação de uma política de desenvolvimento econômico.

Nesse modo de configuração do capitalismo, na esfera das relações sociais, surgem movimentos com vistas a ampliar a participação política dos sujeitos sociais, como forma de resistência à centralização da riqueza, o que resultou na organização em sindicatos, tanto de trabalhadores, como das classes dominantes, que moldaram um modelo pactuado de relações classistas, sendo, portanto, a forma encontrada pelos trabalhadores, de espaço político, para reivindicar direitos sociais, civis e trabalhistas e fazer diminuir os níveis de exploração da força de trabalho impostos pelo capital, assim como permitir aos capitalistas um processo de acumulação de capital, com altos lucros. Configura-se, assim, um pacto interclasses, intermediado pelo Estado que permitiu um período de crescimento econômico e uma acumulação de riquezas, considerada a “era dourada” do capitalismo, simultaneamente, domando o conflito classista e incorporando os trabalhadores no mundo do mercado, afastando-os de um projeto de sociabilidade fora dos limites do capitalismo.

A crise econômica brasileira é estrutural e tem como elemento fundamental o padrão de financiamento adotado, abalizado pelo endividamento externo, que leva a economia a crises periódicas. Desde os anos 1980, as crises político-econômicas que se abatem sobre o país, têm, na explosão da dívida externa, o motivo principal da instabilidade econômica, uma vez que atingiram a forma e a capacidade de financiamento da economia, fragilizada pelos altos índices inflacionários e pela ameaça de hiperinflação, acompanhada de uma série de planos econômicos que pretendiam sanar o problema, controlando a inflação. Em decorrência, o país vivenciou mais de duas décadas de estagnação econômica, durante as quais se acentuaram as desigualdades econômicas e sociais (Fiori, 1995).

Porém, a crise estrutural é mascarada e o governo culpabiliza o Estado, seja pelo argumento do excesso de demandas democráticas, seja, pelas funções econômicas de regulação e de produção assumidas por ele. No seio de um movimento antiestatismo e de ascensão do conservadorismo e do renascimento das idéias liberais, impõe-se a reforma como estratégia a ser adotada, assumindo-se algumas características básicas: "*revalorização dos mercados e da atividade ou empreendimento privado*" (Fiori, 1995^a, p. xv)

Em detrimento do aspecto da crise social que evidencia uma política de enorme injustiça social que atinge a maioria da população brasileira e a exclui do processo de desenvolvimento sócio-econômico, a ênfase na crise financeira e no funcionamento da organização burocrática, no diagnóstico da crise do Estado, tem levado os países, especialmente o Brasil, a priorizar reformas que buscam atender a uma lógica de racionalidade financeira e racionalização de recursos.

Para tanto, enfatiza-se a redução dos gastos sociais com as políticas públicas, promove-se a transferência de atividades da esfera pública para a esfera privada e

proporciona-se um reordenamento do aparelho estatal com medidas desburocratizantes e descentralizadoras, introduzindo-se novas formas de gestão nos serviços e novas formas de relações de trabalho entre o Estado e os trabalhadores da administração pública. Essas medidas fazem coro às vozes do ideário neoliberal que é a forma ético-política predominante da reestruturação capitalista, neste final de século. Para Yazbek (1998:52), há um direcionamento para a diminuição da capacidade reguladora do Estado, seu reordenamento e sua subordinação às políticas ortodoxas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora, o que resulta no agravamento da crise das políticas sociais.

No Brasil, o Estado assumiu papel fundamental de intervenção no modelo de acumulação capitalista substituidor de importações que se implementou nos últimos 50 anos do século XX. De forma insatisfatória, assumiu uma série de funções voltadas para o bem-estar da população em geral, porém, agora é chamado a se reestruturar, explicitamente, em nome de sua crise fiscal, da ingovernabilidade, da necessidade de sua modernização.

Embora de forma não declarada e veementemente negada, as reformas se orientam pelos interesses dos agentes econômicos e dos capitais internacionais, direcionadores da internacionalização da economia, a partir de orientações de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, conforme atestam inúmeras análises.⁷ Essas instituições passam a se constituir em "*instâncias supranacionais de direção das políticas públicas*" (Coraggio, 1994b, p. 91).

⁷ Sobre a influência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional nas políticas de ajuste estrutural e políticas sociais no Brasil, ver nota 6 do cap. I. O Banco Mundial é formado por um conjunto de instituições, sendo uma das mais importantes o BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, que por sua vez, é composto de outras agências: IDA – Associação Internacional de Desenvolvimento, IFC – Corporação Financeira Internacional, ICSID – Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos, MIGA – Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais e GEF – Fundo Mundial para o Meio Ambiente. Em todo o trabalho utilizaremos simplesmente Banco Mundial – BM.

Essa influência se faz mais presente, quando são firmados acordos entre o Brasil, o FMI e o BM, dos quais o governo acata suas determinações, concernentes aos meios e às metas a serem atingidas por ele, quanto à política fiscal, às privatizações, às metas de inflação, as taxas de juros, ao comércio exterior, ao superávit nas contas do governo, cortes de gastos, aumento de receitas, entre outras determinações. Essa influência direta faz com que o governo brasileiro exerça um poder compartilhado, ou seja, um poder comandado por uma trindade, da qual fazem parte o Presidente da República, o Diretor Adjunto do FMI e o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos.⁸ Essa gestão compartilhada é apoiada e complementada por políticos, burocratas, banqueiros, empresários e oligarquias regionais, que compõem os partidos da base de apoio do governo, os quais são os executores e apoiadores dos planos de governo que garantem que o país honre seus compromissos externos com o capital financeiro e com a dívida externa. Esse esquema partilhado de poder, concentrado no Poder Executivo Central, reserva ao Congresso e ao Poder Judiciário, um papel secundário de referendar e aprovar as medidas acertadas pela tríade⁹.

⁸ Na Revista REPORTAGEM, Ano I, nº 5, dezembro de 1999, sugere-se que no Brasil há um "Governo a seis mãos", no qual o Presidente Fernando Henrique representa o núcleo interno do poder e Stanley Fischer (Diretor Adjunto do FMI) e Lawrence Summers (Secretário do Tesouro dos EUA) representam o núcleo externo do comando da economia brasileira. Esta revista mostra, ainda, um trabalho do economista Luiz Marcos Gomes, que mostra em "Todos os Homens do Presidente", um levantamento exaustivo que aponta as pessoas e interesses mais influentes no governo de Fernando Henrique e como vem crescendo a influência dos banqueiros e financistas no seu governo, que aumentaram de 21, em 1998, para 28, em 1999, enquanto os políticos diminuíram de 16 para 13, na ocupação de cargos importantes.

⁹ Entre os definidores e executores das políticas governamentais que representam os interesses do capital internacional e que gozam de hegemonia no governo, destacam-se os economistas do grupo da PUC do Rio de Janeiro, formado por financistas e banqueiros ligados a bancos internacionais, entre os quais se sobressaem: Pedro Malan, Armínio Fraga, Gustavo Franco, André Lara Rezende, Pérsio Arida, Elena Landau, Edward Amadeo, além de outros, como Luiz Carlos Bresser Pereira e Paulo Renato de Souza. Todos eles têm livre trânsito entre os setores público e privado, disponibilidade de informações privilegiadas das duas esferas, ligações orgânicas com os interesses financeiros, foram participantes do chamado Consenso de Washington, têm ligação direta com os organismos internacionais como o FMI e o BM, dispõem de capacidade de intermediar e implementar aqueles interesses nas políticas governamentais. Todos eles vêm desempenhando funções e cargos importantes nos governos, desde os anos 80, alguns, diretamente ligados aos bancos estrangeiros, tendo ocupado cargos nas Agências internacionais como FMI e o BM.

Destacam-se, como elementos concernentes à política interna, que possibilitaram a implantação das reformas: a crise econômica, com altos índices inflacionários; a crise do Estado, que se manifestava na falta de credibilidade do governo, na deterioração das políticas sociais, na corrupção que se alastra em todas as instâncias governamentais e aparelhos do Estado; o apoio dos representantes nacionais aos interesses do capital.

Com a preocupação de reordenarem uma nova ordem internacional no pós-guerra, os países centrais, sob a hegemonia dos Estados Unidos da América, criaram diversos organismos, com destaque para o Fundo Monetário Internacional e para o Banco Mundial, com o objetivo de "*impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais*" (Soares 1995, p. 18). Interessados inicialmente na reconstrução das economias dos países atingidos pela guerra, esses organismos multilaterais de financiamento assumiram, na década de 1980, papel fundamental no desenvolvimento e nos programas macroeconômicos de ajuste e estabilização das economias dos países do chamado Terceiro Mundo,¹⁰ quase todos atingidos por crises econômicas e sociais, agravadas pelas dívidas interna e externa.

Mais recentemente, a partir da década de 1990, os países em desenvolvimento são induzidos a reestruturar suas economias e seus arranjos societários para se integrarem ao mercado competitivo internacional, geralmente de forma subordinada, pressionados pelos déficits públicos, pela dívida externa e pela necessidade de captação de recursos financeiros para cobrir os altos juros praticados nas suas economias internas. O Banco Mundial e o FMI estabelecem Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) como condição

¹⁰ Existem diversas denominações utilizadas para se caracterizar os países que não pertencem ao grupo dos países mais desenvolvidos, ou mais ricos, que representam o centro do capitalismo mundial (Estados Unidos, Canadá, França, Inglaterra, Alemanha, Japão): Países do Terceiro Mundo, periféricos e semi-periféricos, países dependentes, subdesenvolvidos, em desenvolvimento, subalternos. Neste trabalho esses termos serão usados indistintamente para se designar os países da África, América Latina (América do Sul e Central).

para a concessão de novos empréstimos e para a renegociação da dívida externa desses países.

Desde os anos 80, com o acirramento da crise de endividamento dos países dependentes, os organismos internacionais, que lidam com financiamento, passam a ser agentes centrais no equacionamento e controle do crédito internacional. Soares (1996, p. 20-21) aponta como ocorre esse processo.

O Banco mundial ganha importância estratégica na reestruturação econômica dos países em desenvolvimento, por meio dos programas de ajuste estrutural. De um banco de desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado.

Disso resulta a manutenção de um esquema de submissão às doutrinas do capital internacional que continua a colocar os países endividados como reféns de instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial, além das instituições do sistema financeiro internacional que, no processo de negociação sobre o apoio econômico, têm exercido uma pressão política para efetivar transformações estruturais básicas para a consolidação do capitalismo neoliberal. Soares (1996, p.23) aponta ainda cinco eixos principais que norteiam essas políticas de ajuste estrutural, orientadas pelos organismos internacionais:

1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.;
5. Privatização das empresas e dos serviços públicos.

Em relação ao Estado, as orientações visam à redução dos gastos sociais públicos, com o objetivo de se reduzir o déficit público; incentivam, inclusive com o

financiamento, a adoção da administração gerencial na administração pública, a descentralização das políticas sociais, a flexibilização das relações de trabalho na administração pública. Esses eixos são estreitamente associados com as idéias e princípios neoliberais.

O Brasil, como um país dependente, carente de recursos e mergulhado em uma crise econômica, social e política, que o fazem recorrer ao capital externo, desde longas datas, não poderia destoar dessas políticas. Tanto no âmbito do discurso ideológico apregoadado na mídia e introjetado pela opinião pública, quanto no âmbito das políticas e programas dos últimos governos, percebe-se uma identidade e uma aceitação dos cinco eixos antes referidos, presentes nas políticas governamentais, desde o início dos anos 1990, mas, especialmente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que privilegiou uma agenda de governo com um programa enfático de privatização de empresas estatais e uma ampla reestruturação do Estado.

Arretche (apud Zibas, 1997, p. 59) aponta as características das recomendações das políticas econômicas e sociais do BM: "*uma agenda estritamente neoliberal, em que a necessidade de inclusão das regiões periféricas na nova ordem internacional não vem atada ao delineamento de uma política específica de desenvolvimento das indústrias nacionais e do mercado interno*". Ela aponta, ainda, que, mesmo quando o BM reconhece a urgência e necessidade de políticas sociais que dêem alguma proteção aos pobres diante dos efeitos recessivos do ajuste econômico proposto, a sugestão é que essas sejam seletivas, dirigidas apenas aos setores mais pauperizados.

Segundo Pochmann (1999, p. 99), o Brasil teve que operar, a partir dos anos 1990, uma drástica mudança em sua economia para implementar um programa de inserção competitiva no mercado mundial, composto de várias ações governamentais que se destinavam a promover os seguintes elementos:

menor diferenciação possível entre mercados externo e interno, à modernização de grandes empresas com fortes ligações no mercado internacional, à crescente dependência econômica e financeira do exterior e à passagem do Estado empreendedor para o Estado regulador e focalizador de ações sociais, sendo a privatização uma oportunidade de formação de, pelo menos 15 grandes grupos econômicos nacionais ou associados ao capital estrangeiro de expressão do capitalismo brasileiro."

No governo de Fernando Henrique, o Estado torna-se artífice de sua própria reforma, na busca da construção de um novo modelo de desenvolvimento (Fiori, 1996). A reforma do Estado foi erigida como elemento número um da agenda governamental e compreende as reformas tributária, fiscal, política, da previdência social, administrativa. Compreende, ainda, mudanças no papel do Estado na mediação das relações capital-trabalho, através de um novo ordenamento jurídico que regulamenta as relações de trabalho, tanto na esfera privada, quanto na pública e as mudanças na legislação que rege a atividade e a organização sindical em ambos os setores.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as forças políticas que gozam da hegemonia do poder – empresários, industriais e banqueiros, representantes dos grandes monopólios internacionais, políticos e altos burocratas do Estado - têm apoiado essas reformas. Simultaneamente, com o total apoio da mídia, essas forças políticas têm usado e difundido, nos meios de comunicação, um discurso cujo conteúdo identifica-se com as idéias neoliberais do Estado mínimo, ao mesmo tempo em que utilizam argumentos que destacam apenas os aspectos negativos do Estado, buscando minar as bases de apoio às suas políticas sociais junto à opinião pública. Além disso, vem conseguindo impor princípios e propostas que se incluem na agenda governamental com vistas à reestruturação do Estado.

As propostas de redução do Estado têm encontrado, na crise econômica e financeira que atinge diversos países, como o Brasil, ambiente propício para a sua

efetivação. Desde os anos 1980, o setor público vem sendo objeto de seguidos ajustes fiscal e monetário, relacionados especialmente com a redução das despesas. O governo de Fernando Henrique vem realizando sistemáticos ajustes fiscais como forma de buscar soluções para a crise econômica.

Esses ajustes têm, de um lado, priorizado a redução dos gastos públicos, especialmente nas políticas sociais, com cortes nos investimentos e redução do orçamento direcionado às políticas de saúde, de educação, de ciência e tecnologia, e, de outro lado, são destinados mais recursos para o pagamento das dívidas interna e externa e para se saldar compromissos com juros altos. Isso indica que o pêndulo da política estatal tem-se inclinado mais para o lado do capital, especialmente o financeiro, do que para o lado do trabalho, ou da população em geral.

Ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso, tornou-se possível perceber que os gastos sociais com educação, saúde, habitação e assistência não foram prioritários. Nesse período, as altas taxas de juros praticadas, associadas ao crescimento da dívida, implicaram o aumento de recursos destinados ao pagamento de juros e encargos, ao mesmo tempo em que houve uma redução do montante de investimentos e dos recursos destinados às políticas sociais.

No orçamento da União, os percentuais de gastos com o pagamento de juros e amortização líquida da dívida foram de 18,1% em 1997, 31,2% em 1998, 34,0% em 1999 e o orçamento para 2000 destina 43,7% para esse fim. Durante esse período, as parcelas destinadas aos gastos sociais foram reduzidas. No caso da saúde, o orçamento da União foi de 11% em 1997, 8,1% em 1988, 7,7% em 1999 e, para o ano 2000, foram previstos apenas 6%. Em educação, os recursos do orçamento da União gastos foram de 5,5% em 1997, 4,5% em 1998, 4,2% em 1999, enquanto para o ano 2000 a previsão é de redução dessas despesas para 3,8%.

Do ponto de vista econômico, as reformas na Constituição possibilitaram a privatização de empresas de setores estratégicos, até então monopolizados pelo Estado, como a quebra do monopólio do petróleo e a exploração por empresas privadas, das telecomunicações, do gás, da navegação de cabotagem, da energia elétrica. Além disso, possibilitaram uma abertura econômica que permite a entrada de capitais internacionais através de suas empresas, tornadas nacionais. O investimento do Estado naqueles setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do capital industrial no Brasil representou altos investimentos com fundos públicos, por exigência do próprio capital. No momento, esses setores representam espaços de altos lucros para o capital. É assim a lógica de enfrentamento da crise do capital, fortalece-se o Estado na perspectiva do capital e reduzem-se os direitos sociais. Reforça-se o Estado na perspectiva dos interesses dos diferentes segmentos da classe capitalista.

O processo de privatização vem-se dando também em empresas estratégicas de minérios: ferro, ouro, aço, siderurgia, em geral, empresas produtivas repassadas a empresas privadas com preços subavaliados e aceitando-se, como pagamento, as chamadas "moedas podres" (títulos com valores baixos no mercado) e pouca moeda corrente, totalizando irrisórias quantias para os cofres públicos, constituindo-se numa verdadeira degradação do patrimônio público e fortalecimento do patrimônio das empresas compradoras (indústrias, bancos e empreiteiras), com lucros altos.

O governo usa a argumentação ideológica da falência do Estado e alega indisponibilidade de recursos para novos investimentos nas empresas estatais, e alega que somente com o desvencilhamento dos gastos com as estatais poderá investir nos setores sociais. No entanto, nessas transações predomina o interesse do capital privado, uma vez que só têm sido privatizadas as empresas de maior possibilidade de lucratividade e, ainda são oferecidas várias vantagens a seus compradores: o

financiamento da compra no leilão, a venda por "moedas podres" (títulos comprados por até 50% do seu valor), aceitação do pagamento a longo prazo, venda à prestação, financiamento dos investimentos que os compradores precisam fazer, através do BNDS, com juros abaixo dos níveis de mercado, empréstimos para a compra. Como exemplos, pode-se citar a Light, beneficiada com um empréstimo de 730 milhões, e a CSN, com um bilhão e um milhão de reais. O governo assume, também, o ônus das demissões ocorridas antes da privatização, das aposentadorias e pensões, permitindo, assim, o aumento de preços das tarifas (Biondi, 1999, p. 8-11).

Além disso, os poucos recursos obtidos com a privatização foram destinados ao pagamento e à amortização das dívidas do Estado e não resultaram em nenhum benefício para as políticas sociais, com o agravante de que os serviços prestados pelas empresas privatizadas não melhoraram. Os serviços de energia elétrica e de telefonia passaram a ser os campeões de reclamações dos usuários nos Procons e curadorias de consumidores. Salienta-se o processo acentuado de privatização, nesse governo, quando o número de empresas estatais foi reduzido de 145 para 92, o que representa um percentual de 36.54%. Em outras palavras, o governo repassou, num período de quatro anos, 1994 a 1998, 36,55% do patrimônio público investido em empresas, para o setor privado da economia.

O governo brasileiro, também oferece como vantagem aos compradores, no caso da compra de bancos, a redução dos prejuízos que os bancos estatais tinham sofrido nos últimos anos e acumulado nos balanços, subtraindo o prejuízo do seu próprio lucro, e diminuindo, também, o imposto de renda que os bancos deveriam pagar, mecanismo chamado de "crédito tributário". No caso da compra do Banco Meridional, que custou 267 milhões, o banco comprador utilizou um prejuízo de 230 milhões de reais que o

banco acumulava, em “crédito tributário”, resultando no desembolso de apenas 37 milhões como pagamento ao governo pela compra do banco.

Outro benefício oferecido pelo governo, na compra de algumas estatais, foi o repasse de “dinheiro em caixa”. A Vale do Rio Doce foi entregue a Benjamin Steibruch, tendo 700 milhões de reais em caixa. A TELESP tinha 1 bilhão em caixa, quantia repassada à Telefônica. Considerando-se que valor da entrada, paga pela Telefônica, na compra da TELESP, foi de 2,2 bilhões, descontando-se o dinheiro encontrado em caixa, o valor por ela desembolsado foi de apenas um bilhão e dois milhões de reais (BIONDI, 1999, p. 9-11).

A vantagem do parcelamento da dívida com prazo da prestação para pagamento foi largamente utilizado na compra das estatais. Na venda das redes ferroviárias, houve uma entrada de 10% a 20% do valor, com prazo de 30 anos para se pagar o restante. No caso da venda das empresas de telecomunicações, a entrada foi de apenas 40%, com o restante a ser pago em duas parcelas de 30%, nos próximos dois anos. Na venda da Vale do Rio Doce, a entrada foi de 5,4 bilhões, ou apenas 40% do valor anunciado de 13,5 bilhões de reais. No caso da compra da TELESP, o governo só recebeu 40%, 8,8 bilhões e não os 22,2 bilhões divulgados pelo governo e pela imprensa (BIONDI, 1999, p. 11).

No que se refere ao pagamento com o uso de títulos desvalorizados em até 50%, várias empresas se beneficiaram. A Companhia Siderúrgica Nacional – CSN foi vendida no leilão, por um bilhão e cinco milhões de reais, porém, um bilhão e um milhão foram pagos, com “moedas podres”. O BANERJ foi vendido por 330 milhões de reais, valor pago em “moedas podres”, negociadas no mercado, com desconto de 50%, sendo recebidos apenas 165 milhões de reais, mas, antes o governo do Rio de Janeiro havia feito um empréstimo de 3,3 bilhões de reais para pagar direitos trabalhistas aos trabalhadores demitidos do Banco e para assumir aposentadorias.

Antes de vender as empresas, o governo realizou diversos investimentos para facilitar a negociação. O sistema Telebrás teve seus investimentos duplicados. Em 1996 atingiu 7,5 bilhões, em 1997 chegou a 8,5 bilhões e no primeiro semestre de 1998, 5 bilhões, perfazendo um total de 21 bilhões, nesse período de dois anos e meio, em que o país já estava implementando um ajuste fiscal. Também foram investidos 4,7 bilhões na Açominas e 1,9 bilhões na CSN, antes da privatização. No período anterior à venda das empresas telefônicas, o governo investiu 21 bilhões de reais no setor e vendeu tudo por uma “entrada” de 8,8 bilhões, sendo a metade financiada pelo governo (BIONDI,1999, p. 10).

Para aumentar os lucros dos compradores, o governo absorve dívidas, demite funcionários, investe maciçamente e até aumenta as tarifas e preços antes da privatização. O governo garantiu que, no caso da Light, os novos donos teriam direito a reajustar tarifas, no mínimo, uma vez por ano, de acordo com a inflação. Para as empresas de telefonia, a partir de 1995, foram garantidos reajustes de 500%, e para a energia elétrica, 150%.

Em suma, as justificativas utilizadas para a privatização, que seria diminuir os gastos públicos e abater a dívida pública, na verdade resultaram numa falácia, em virtude dos poucos recursos que efetivamente entraram no caixa do tesouro. Ao contrário, as privatizações podem ter contribuído para aumentar a dívida, uma vez que o governo assumiu diversos ônus: dívidas e gastos, sem a contrapartida dos juros advindos das estatais. Assim, houve uma enorme perda de patrimônio público e um conseqüente repasse desse patrimônio para a iniciativa privada, que só obteve ganhos e nenhuma perda.

Na América Latina, a implementação do modelo neoliberal é pioneira no Chile, no final da década de 1970, fortalecendo-se na década de 80. Após 1988, foi a vez do

México; em 1989, da Venezuela e da Argentina, em 1990, do Peru. No Brasil, esse processo de implantação da política neoliberal teve um certo retardamento na década de 1980, devido à aguda crise econômica e ao papel desempenhado pelos movimentos sociais organizados, que, através de ações coletivas, reivindicavam direito ao acesso a políticas públicas de saúde, educação, habitação, saneamento, entre outras, e, assim, forçavam a ampliação da oferta desses bens públicos pelo Estado, conseqüentemente, alargando o espaço da cidadania¹¹.

Assim, esse processo não se dá sem conflitos e contradições, uma vez que está impregnado por uma disputa de projetos políticos e sociais, e em cada conjuntura a correlação de forças dará o formato e os contornos que assumirão as políticas do Estado. Os movimentos sociais buscam conquistar espaço democrático, direitos, redefinição das relações de poder entre o Estado e a sociedade e contestam o domínio da classe dominante sobre as classes dominadas, processo controlado pelo Estado¹².

Oliveira (1999, p.70) analisa o papel dos movimentos da sociedade civil no contexto da Constituição emblemática como uma intensa criação democrática.

A constituição balizou o campo da luta social e sacramentou uma série de direitos criados socialmente, dando-lhes a forma e a letra da lei, o que reforça em muito a potência da própria luta social; o reconhecimento do conflito como via democrática por excelência. Instituiu o conflito e não o consenso, retomando aspirações de direitos que a sociedade guardou em si, atropeladas pelo golpe militar: reforma agrária, hábeas corpus e outros direitos individuais foram recriados e ampliados, assim como a ampliação dos direitos sociais e políticos.

O momento da elaboração da Constituição de 1988 foi significativo do ponto de vista da conquista de diversos direitos políticos, individuais e sociais, que

¹¹ Cidadania, numa concepção mais restrita, é entendida como gozo dos direitos civis, políticos, sociais e exercício efetivo dos direitos.

¹² Sobre o papel dos movimentos sociais na cena política nacional, nas décadas de 70 e 80, ver, entre outros: CARDOSO (1987), COSTA (1994), CUNHA (1993), DOIMO e outros (1986), GOHN (1981, 1991 e 1992) MOISÉS, e outros (1978), OLIVEIRA (1993), OTTMANN, GÖTZ (1995), PAOLI (1991), SADER Eder1(1988), SADER, Emir (1987, 1988), SCHERER-WARREN (1987), SPOSITO (1992).

contemplariam grandes segmentos da população trabalhadora e excluída, no que poderia ser a conquista de um Estado de Bem-Estar no Brasil. Dada à dificuldade de implantação radical das propostas neoliberais, diante da resistência da sociedade, a estratégia utilizada, desde o governo Sarney, tem sido a deterioração das políticas sociais do Estado, acarretando uma impossibilidade de atendimento, minimamente suficiente, às populações excluídas, justamente àquelas potencialmente mais dependentes das políticas sociais públicas.

Uma investida mais forte e desastrosa ocorreu durante o governo Collor, a partir de 1990. Ele, além de uma política de ampla abertura da economia, desestruturou todo o aparelho de Estado, com a redução de gastos sociais, corte de orçamento dos serviços públicos, demissões em massa, entre outras medidas.

Porém, a pressão internacional movida pelos grandes grupos monopólicos e organismos internacionais, como o FMI, o Banco Mundial, em aliança com os grupos dominantes nacionais, mobilizaram-se, na perspectiva de implementar as receitas neoliberais no Brasil. Esses organismos, para uniformizar e difundir suas políticas realizaram, nos Estados Unidos, em 1989, um encontro, do qual participaram economistas dos países latino-americanos, para proceder a uma avaliação das reformas econômicas de orientação neoliberal, adotadas nesses países durante a década de 80. As conclusões de tal encontro ficaram conhecidas por “Consenso de Washington”. Embora não tenham tido caráter deliberativo, foram importantes no sentido de dar a direção política às reformas a serem executadas pelos países da região, na década de 90, e assumir um significado simbólico.

Segundo Batista (1994, p. 6), as idéias neoliberais acabariam por receber apoio e adesão nos países latino-americanos, especialmente de intelectuais e empresários, *"como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e*

da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse". Aqui no Brasil, destacam-se economistas, como Mário Henrique Simonsen, Roberto Campos, Bresser Pereira, Paulo Renato e muitos outros "*intelectuais orgânicos*"¹³ que vêm participando, como mentores e executores das políticas de ajuste estrutural.

As elites econômicas, políticas e intelectuais dominantes formaram uma coalizão conservadora, com o objetivo de viabilizar um governo que gozasse de legitimidade e apoio político, no sentido de empreender uma reforma constitucional, acabando com os direitos sociais conquistados na Constituição de 1988. Essa aliança se formou em torno de Fernando Henrique Cardoso, que desde o governo Itamar (1992/93), então ministro, iniciou uma política de estabilização monetária e uma agenda política que priorizava a redução do déficit público, com medidas de contenção dos gastos públicos. Ao assumir a presidência, em 1994, começou a implementar reformas na ordem econômica e no Estado, para pôr em prática uma política de ajuste, baseada no receituário ditado pelos organismos internacionais, que viabilizassem a chamada globalização dos mercados, que permitiam a competitividade do mercado brasileiro e o acesso de empresas multinacionais a setores tradicionalmente controlados pelo Estado, como o monopólio do petróleo, do gás canalizado, das telecomunicações, assim como, o fim da reserva de mercado do transporte de cabotagem, já mencionados anteriormente.

Afora a estabilização monetária (Plano Real), a principal agenda do governo Fernando Henrique foi uma ampla reforma do Estado, para a qual se fazia necessário reformar a Constituição de 1988, com vistas a remover os impedimentos jurídico-institucionais que dificultavam a reestruturação da economia e do Estado, uma vez que,

¹³ Na concepção que atribui Gramsci, nos Cadernos do Cárcere III, 1513,§ 1 (apud Santos, p. 198-36), "cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, simultaneamente, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da sua própria função, não somente no campo econômico, mas também no social e no político (...)"

quase todas as reformas pretendidas implicavam a desconstitucionalização de direitos. Dessa maneira, a agenda do poder executivo estava atrelada ao poder legislativo, o que exigia alianças com os deputados dos diversos partidos que apoiavam o governo. Essas alianças ad hoc, ou caso a caso, eram temporárias e envolviam barganhas com os congressistas que exigiam recompensas em troca do compromisso de votarem favoravelmente ao governo federal.

O governo passou a implantar uma série de reformas nas políticas sociais, que implicavam mudanças na função e no papel desempenhado pelo Estado, na sociedade brasileira. As mudanças era relacionadas com a redução da atuação do Estado no financiamento e na execução dos serviços sociais de saúde, educação, comunicação, pesquisa científica e cultura, de um lado, e, de outro, com a ampliação do espaço da empresa privada nesses setores, o que viria atender ao objetivo de redução dos gastos públicos em relação aos gastos sociais, possibilitando-se implementar gastos direcionados para a acumulação de capital. A reestruturação do Estado também incluía reformas na estrutura, no funcionamento, na gestão do aparelho de Estado, no ordenamento jurídico das relações de trabalho na administração pública e na organização sindical dos trabalhadores no serviço público.

Como o principal objetivo deste trabalho foi buscar entender as possíveis repercussões da reforma do Estado no movimento sindical, foram privilegiados, na análise, os aspectos da reforma do Estado que afetaram mais diretamente os trabalhadores dos serviços públicos, com destaque na reforma do Aparelho de Estado; da Previdência social dos trabalhadores dos serviços públicos; nas mudanças da legislação trabalhista que rege as relações de trabalho na administração pública e aquelas que regem a organização sindical nesse setor. E, como neste trabalho fez-se uma opção metodológica de delimitar o estudo na instituição universitária, foram

privilegiadas, especialmente, as mudanças planejadas e executadas na educação superior pública, que são analisadas no terceiro capítulo.

2.2. A Reforma do Aparelho do Estado: as interfaces entre o público e o privado

A reforma do Estado, direcionada para garantir um ajuste fiscal, a introdução da administração gerencial, sua redução ou "enxugamento" das instituições estatais. Nessa reforma privilegiou-se a dimensão institucional descolada da dimensão do Estado "*como expressão das relações de poder no conjunto da sociedade*" (Sader, 1999, p. 129), da democracia e da cidadania, onde o cidadão é reduzido ao consumidor.

Como todo o ordenamento jurídico que dá configuração ao Estado está regulamentado na Constituição da República de 1988, desde então, os governos têm proposto sua reforma. Esses governos afirmam ser a Constituição de 1988 a responsável pela ingovernabilidade e pelo "engessamento" do desenvolvimento econômico brasileiro.¹⁴

O núcleo central do projeto do governo de Fernando Henrique Cardoso, além da estabilização monetária (Plano Real), se constituiu das reformas da ordem econômica que incluem a abertura da economia, as privatizações de empresas e serviços estatais, a reforma do Estado, compreendida pelas reformas tributária, do Aparelho do Estado e da Previdência. Na perspectiva do próprio governo, a Reforma do Estado compreende, de forma mais ampla, as reformas da ordem econômica, a tributária e a do Aparelho do Estado e se constitui em "*instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia*".¹⁵

¹⁴ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995 (a). Exposição de Motivos que acompanha a proposta de reforma administrativa, feita pelos ministros da Justiça, da Previdência e Assistência Social, da Administração Federal e da Reforma do Estado, da Fazenda, da Educação e do Desporto e do Planejamento e Orçamento. Brasília, agosto de 1995 (b).

¹⁵ Em palestra proferida "Administração gerencial no Setor público: o futuro da União, dos Estados e dos Municípios. Texto On-line, Disponível em: www.mare.org.br. Acessado em 10/11/1999.

A importância atribuída a essa reforma justificou a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado – MARE, dirigido pelo economista e empresário, Luís Carlos Bresser Pereira, que foi o representante brasileiro na reunião do "Consenso de Washington". Conjunto de preceitos e princípios norteadores dos ajustes macroestruturais de inspiração neoliberal.¹⁶ Segundo o governo, o Estado brasileiro desviou-se de suas funções precípuas, para atuar, com grande ênfase, na esfera produtiva, o que teria acarretado distorções crescentes e estaria pondo em xeque o modelo econômico em vigência. Seguindo essa linha de raciocínio, apresenta o diagnóstico, (Plano Diretor, p. 12):

a crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal.

Nessa visão do governo, as causas do descontrole fiscal, da redução das taxas de crescimento econômico, do aumento do desemprego e dos elevados índices de inflação estariam na crise do Estado, que não soube processar, de forma adequada, a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. Os Ministros e tecnocratas do governo, Bresser Pereira (1997, p. 14) e Claudia Costin (1998), compartilham algumas idéias e explicações sobre a crise do Estado e uma concepção comum sobre a reforma do Estado no Brasil. Segundo eles, uma das principais causas da crise econômica do Brasil e demais países da América Latina é a crise do Estado. Eles apontam quatro dimensões principais da crise: a fiscal, a do modo de intervenção da economia e do social e a do aparelho de Estado, ou da forma de gerenciamento. Para se resolver a crise do Estado, propõe-se reconstruí-lo, com amparo de uma visão social-liberal, ou seja, de um Estado voltado

¹⁶ No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 01/01/99, o MARE é transformado em Secretaria, assumida pela antes Ministra Interina Claudia Costin, enquanto o Sr. Bresser Pereira assume a direção do CNPQ. Em junho do mesmo ano a Secretaria é incorporada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

para o mercado e que contrata a realização de serviços no mercado e em organizações públicas privadas.

Há que se indagar sobre os verdadeiros interesses aos quais essa reforma do Estado atende. A sociedade civil: sindicatos combativos, partidos de esquerda, parte da Igreja Católica, movimentos sociais, defendem uma reforma radical, na direção da democratização do Estado, pela ampliação e universalização do acesso aos bens e serviços por ele produzidos, aproximando-se, assim, mais do Estado Social ou do bem-estar-social.

Por outro lado, ganham relevo, no meio governamental, entre burocratas, políticos e de instituições a ele alinhadas, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, vários intelectuais a ela ligados, e outros, como Nuria Cunill Grau, que apontam para os seguintes eixos de pensamento: demonstram que o Estado de Bem-Estar é corporativo, num sentido pejorativo, defensor de interesses espúrios/ilegítimos; que o Estado está em crise, porque promovia os interesses corporativos, cuja relação entre as esferas pública e privada se misturam; que os interesses dos grupos sobrepõem-se aos interesses da maioria; que o Estado caminha para a ampliação da administração burocrática, causa do engessamento da ação estatal; que há a construção de um consenso de que ao Estado cabe regular e transferir e não executar os serviços públicos. Essas idéias justificam e orientam uma reforma do Estado, que quebra a estrutura vigente e caminha na direção de um Estado "moderno" e "democrático", que tem no cidadão um consumidor e elemento fiscalizador dos serviços públicos.

A crise aponta para uma reforma do Estado que se deve encaminhar para novas formas de participação direta dos cidadãos, configuradas nos movimentos sociais e nas formas de participação cidadã das instituições sem fins lucrativos, que estão

promovendo a produção de serviços sociais, ampliando a sociedade civil como espaço público não estatal, reforçando a tendência de as instituições da sociedade civil assumirem a prestação de serviços sociais, na tentativa de suprir as carências da população diante do vácuo do não atendimento pelo Estado.

O formato assumido pela reforma administrativa se inspira em reformas ocorridas, especialmente, na Inglaterra e na França, países que forneceram apoio técnico e orientação ao programa brasileiro. Entretanto, o mais importante apoio à reforma adveio do BID através do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (1998) que forneceu apoio técnico e financeiro através da carteira de Projetos do Fundo de Operações Especiais desse banco. O programa ofereceu financiamento de até 750.000,00 dólares para realizar um "Programa de Modernização". Esse convênio previa que o "*BID financiaria a contratação de consultores, empresas, compra de equipamentos, elaboração de documentos e a realização de seminários e 'workshop'*", relacionados com o programa. Nesse mesmo documento (p.20) explicita-se que a estratégia do BID no país, "*concentra-se em três grandes áreas prioritárias: i) o apoio às reformas do setor público e à modernização do Estado, tanto no nível federal como estadual; ii) o apoio aos setores sociais, melhorando a cobertura dos setores de educação e saúde, e reduzindo os seus custos de produção e distribuição no país*". (Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, 1998, p. 20)

O documento do Programa (p.21) informa que o Banco Mundial também prepara projetos na área de Reforma do Estado, nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, que tratam da melhoria da governabilidade dos diversos níveis da administração pública estadual. O mesmo documento explicita também que o governo brasileiro tem recebido colaboração de países que experimentaram reformas do Estado, como a Inglaterra e a França. O

primeiro ofereceu assistência técnica ao MARE, na formulação de estratégias e planos para a reforma administrativa e na elaboração do Programa de Modernização; o segundo proporcionou apoio técnico à capacitação de funcionários do MARE, atendidos na França, além de enviar técnicos ao Brasil para realizar seminários sobre a modernização do Estado.

Com o objetivo de modernizar a administração pública federal, o programa (p.22) assume, como estratégia: a reforma institucional; a modernização na gestão e o desenvolvimento de recursos humanos; a gestão e tecnologia de informação e o atendimento ao cidadão, com base nos novos marcos legais e propostas de reestruturação elaborados pelo governo.

Notícia publicada na página do MARE na Internet (<http://www.mare.gov.br>, acesso em 23/11/1998) realça a importância que o programa de reforma do Estado no Brasil assume, para o governo e para o BID:

O Ministro destacou o interesse pessoal do presidente do BID, Enrique Iglesias, no desenvolvimento do programa de reformas brasileiro, que vem sendo desenvolvido há três anos, com a colaboração dos funcionários do banco. Por sua vez, Iglesias informou que pretende levar a outros países da América Latina e do Caribe o modelo de reforma administrativa que o Brasil está adotando.

A Reforma do Aparelho do Estado foi idealizada por um Plano Diretor que definiu as diretrizes e apontou as estratégias para sua implantação. Ela operou mudanças em diversos artigos da Constituição (os artigos: 27, 28, 29, 37, 38, 41, 48, 51, 52, 57, 70, 93, 95, 96, 127, 132) e elaborou diversas leis regulamentando a nova configuração do Estado.

A análise que Costa (1998, p. 3) faz da reforma administrativa é orientada pela tese, também partilhada por outros autores (Geddes, 1994 e Nunes, 1997, apud Costa),

de que as escolhas das elites políticas é a variável explicativa fundamental para a emergência e consolidação das reformas administrativas nos diferentes cenários institucionais. Segundo essa visão, a reforma administrativa é definida pelas mudanças estimuladas pelas elites políticas nos mecanismos de tomada de decisão do aparelho do Estado que alteram os critérios tradicionais de formação da burocracia e que introduzem novos mecanismos contratuais nas organizações públicas.

A questão da tomada de decisão é destacada por considerar-se que as elites políticas têm como horizonte estratégico a criação de ambiente institucional que facilite a implementação de suas escolhas e ofereça sustentabilidade às orientações que definem para a economia e para as funções do Estado".

No plano jurídico, essa reforma, também chamada de Reforma Administrativa, constou da Emenda Constitucional nº 19, aprovada em março de 1998, que encetou mudanças nos itens atinentes à administração pública e em todo o aparato legal definidor da institucionalidade estatal, através da edição de decretos, leis, medidas provisórias, portarias, regulamentando a nova configuração do Estado e as novas instituições que executarão os serviços sociais. Este trabalho dedicará maior atenção à análise das mudanças dos artigos 37 e 41, que atingem os servidores públicos, de forma mais direta.

2.3. As Principais mudanças nas instituições estatais: administração gerencial no serviço público

As principais mudanças operadas na administração pública, pela Emenda Constitucional n.º 19, estão relacionadas com o papel do Estado em relação às políticas sociais, às formas da gestão e do controle social da administração, com as relações de trabalho (analisadas no capítulo IV), com o controle dos gastos e o equilíbrio das contas públicas, com a questão da autonomia de gestão da administração indireta.

Foram introduzidos aspectos que fazem parte do arcabouço necessário à implantação de uma administração gerencial na administração pública, que é um dos objetivos basilares da reforma administrativa. Na verdade, o que se pretendia era dar uma nova configuração às relações entre Estado e sociedade, com ênfase na ação do Estado voltada para a reprodução do capital. Implantou-se a flexibilização das políticas públicas do Estado e promoveu-se um ajuste fiscal com o objetivo equilibrar as contas públicas, reduzindo os gastos, basicamente com as políticas sociais e com os servidores públicos, através de medidas como demissões, arrocho salarial, não reposição de quadros, redução de salários, corte de vantagens salariais, entre outras.

As novidades na gestão da administração pública foram introduzidas no "caput" do art. 37, com a inclusão da eficiência como um dos princípios a serem observados pela administração pública, como também são introduzidos (art.37, §8º) contratos de gestão, tendo em vista a ampliação da autonomia dos órgãos públicos que permitiriam a autonomia gerencial, orçamentária e financeira na administração direta e indireta, o controle baseado em resultados e a competição administrada entre os diversas instituições prestadoras de serviços. Foi admitida a descentralização da prestação de serviços públicos (art.241), com a previsão de leis para disciplinarem a transferência de servidores e bens públicos entre os Estados e Municípios, permitindo, também, a formação de consórcios e convênios de cooperação entre os mesmos, para a prestação de serviços.

Outro elemento novo introduzido foi a possibilidade de participação do cidadão-usuário no controle da administração pública. A EC indica essa participação por intermédio de conselhos formais e informais. O art. 37 §3º determinou a criação de uma lei para a implantação de serviços de atendimento ao usuário e mecanismos para avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços. Outra alternativa

proposta foi o acesso do usuário a registros administrativos e informações sobre as atividades do serviço público. A reforma previu também (§3º, inciso III) que deveria ser aprovada uma lei que disciplinaria a representação do cidadão contra o exercício abusivo ou negligente do servidor em cargo, função ou emprego. Essa participação do usuário foi implantada, em 1998, com os Conselhos de Administração e com o serviço "Fala cidadão" que consiste de uma linha telefônica destinada às reclamações dos consumidores dos serviços.

É interessante destacar essa pretensa preocupação com a organização da população para possibilitar a sua participação nos serviços públicos, quando esses serviços se desvinculam do Estado e passam a ser executados por organizações privadas públicas não estatais. O Ministro Bresser Pereira criticou as organizações de interesses coletivos, especialmente os sindicatos de trabalhadores, negativamente considerados corporativistas, defensores de interesses particularistas e, também, fez críticas contundentes aos funcionários públicos e a suas entidades representativas.

Segundo Bresser Pereira (1998, p. 94), o corporativismo, como forma de representação de interesses, é uma forma institucionalizada de apropriação privada da coisa pública, surgida no século XX, onde "*o patrimônio público é confundido com o patrimônio do grupo de interesses ou corporação*". Fez a defesa da cidadania republicana, como sinônimo de bem comum, em oposição aos particularistas. Como forma de superação de tal situação, propôs uma democracia republicana, amparada num direito republicano. Na sua visão, a forma corporativa de representação de interesses, apesar de legítima, é perversa.

É legítima porque faz parte da lógica política do capitalismo contemporâneo que os grupos sociais se façam representar politicamente e defendam seus interesses. É perversa porque esses grupos, ao invés de admitirem que estão defendendo interesses particulares, tendem a identificar seus interesses particulares com o interesse público.

Essa crítica tem sido feita no contexto da defesa de um direito republicano, defendido por Bresser Pereira (1998, p. 90). Esse seria um direito atinente a cada cidadão, à coisa pública, garantida para todos, sem intervenção de interesses especiais privativos de grupos. Seria a *res publica*, em sentido restrito, compreendida como patrimônio econômico público, de todos e para todos, bem comum fundamental constituído principalmente de receitas tributárias. Esse é o caso das

(...) políticas pretensamente sociais, mas que protegem indevidamente indivíduos e grupos, principalmente membros da classe média, que detêm maior poder eleitoral". (...) "as políticas administrativas que protegem, indevida e desequilibradamente, ou todos os funcionários públicos, ou determinados grupos de servidores públicos, inviabilizando que se cobre deles trabalho e remunerando-os de forma desproporcional à sua contribuição ao Estado.

Ribeiro (1998) fez uma crítica a essa aversão a determinadas instituições corporativas típicas do pacto interclasse intermediado pelo Estado, apontando as contradições do pensamento de Bresser Pereira, quando ele viu oposição entre o particular e o geral, considerou os interesses particulares ilegítimos, ao mesmo tempo em que fez a defesa da cidadania republicana como sinônimo de bem comum, em oposição a bens particularistas, e, quando considerou as organizações particularistas ameaçadoras do bem comum. Segundo Ribeiro (1998, p. 2), este pensamento demonstraria uma

lógica republicana não democrática, que vê a organização dos de baixo como ilegítima e demonstra dificuldade em lidar com a sociedade civil. As organizações mobilizadoras em torno de direitos são criticadas e rejeitadas. Há uma desconfiança em relação às organizações. Isto representa um limite para a democracia e a cidadania.

Entende-se, neste trabalho, o corporativismo, ou neocorporativismo como denomina Bobbio (1997), como um fenômeno típico da estrutura política da sociedade

capitalista avançada, em que um sistema de representação de interesses das classes é definidor de um significativo relacionamento entre o Estado e a sociedade civil e uma forma predominante de os grupos organizados buscarem, junto ao Estado, o atendimento de demandas em relação às políticas públicas e atendimento de direitos sociais.

Além disso, defende-se aqui a concepção de corporativismo definida por Schmitter (in Bobbio, 1997, p. 818), como uma particular forma de intermediação dos interesses entre sociedade civil e Estado. Entende-se, também, o corporativismo como um fenômeno próprio das sociedades modernas, que tende a instituir legalmente canais de articulação da sociedade civil com o Estado (Lopes (1998, p. 11). Essa visão de corporativismo não é isenta da percepção dos problemas e desvios da realidade dessa forma de arranjo social. Na visão de Braga (1998:3), a reforma do Estado empreendida pelo governo assume uma lógica orientada pelos interesses do capital.

é aquela que valoriza sobremaneira a ordem competitiva e o predomínio do capital sobre os demais setores. A esfera estatal deve-se submeter aos critérios de produção de mercado e não se ater à prestação de serviços à sociedade. Os redutos ainda protegidos contra essa lógica devastadora que somente compreende como objetivo a maximização absurda dos lucros tendem a ser atingidos. Não é mero acaso que setores como educação, saúde e previdência social se vêem em situação adversa.

Assim, entende-se que a reforma do Estado, longe de ser realizada no sentido de atender aos interesses da maioria, está voltada para os interesses de grupos, só que dos grandes grupos econômicos que têm poder de barganhar uma transferência de recursos públicos das políticas sociais para atender aos interesses do capital, em detrimento da maioria da população. Esta afirmação pode ser corroborada quando se analisam os dados referentes à distribuição dos recursos públicos do orçamento do Governo Federal

destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, a privatização das empresas estatais, o repasse de verbas públicas para instituições privadas de educação e saúde e a prevalência da oferta desses serviços sociais pela iniciativa privada, sinalizados em vários trechos desse trabalho.

2.3.1. As novas configurações das instituições públicas: Agências Executivas e Organizações Sociais

Com a reforma do Estado, dividiu-se o Aparelho do Estado em quatro setores: 1) Núcleo Estratégico, ou seja, o núcleo central do governo e do poder (corresponde ao governo em sentido lato, compreendido pelos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Presidência da República, aos Ministros, seus auxiliares e assessores diretos); 2) Atividades Exclusivas (setor que presta serviços que cabem exclusivamente ao Estado: regulamentação, fomento, cobrança, fiscalização, segurança pública e a previdência social básica); 3) Serviços Não-Exclusivos (as instituições não possuem poder de Estado - educação saúde, pesquisa científica, museus); 4) setor de Produção de Bens e Serviços para o mercado (visam ao lucro - empresas estatais).

Esse conjunto de atividades distingue-se pelas formas de propriedade e pela forma de administração adotada. No Núcleo Estratégico ou Burocracia Superior, a propriedade deve permanecer estatal e a forma de administração deve manter-se burocrática, porém, assumindo elementos da administração gerencial. Nas Atividades Exclusivas a propriedade mantém-se estatal e a forma de administração passa a ser gerencial. Nos Serviços Não-Exclusivos, incentiva-se a forma de propriedade Pública não estatal e a administração gerencial. Na produção para o mercado, a diretriz é a privatização e, logicamente, a administração gerencial.

Para o setor de Atividades Exclusivas propôs-se a transformação de autarquias e fundações em *Agências Executivas*. Já os de serviços da área social - educação, cultura, saúde, previdência - concebidos como não exclusivamente estatais, indicou-se sua execução, fora do âmbito do Estado, por instituições privadas ou públicas não estatais, organizadas pelo modelo administrativo de gerência, podendo adotar o modelo institucional de *Organizações Sociais*.

As primeiras - *Agências Executivas* - caracterizadas como instituições de Direito Público e de propriedade estatal, operam no setor de atividades exclusivas do Estado, funcionando a partir de um contrato de gestão, avalizado, antes, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e, a partir de sua extinção, assumido pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, e negociado com cada Ministério ao qual esteja vinculada a atividade a ser engajada nessa modalidade. Cada processo deve ser instituído a partir de um decreto lei.¹⁷

As segundas - *Organizações Sociais* - constituídas como instituições públicas não estatais de direito privado, com vistas a executar atividades não exclusivas do Estado, funcionam por contrato de gestão, recebendo recursos públicos. Os contratos de gestão, na verdade, representam uma regulamentação da terceirização e privatização dos serviços públicos. Esse formato institucional proposto coaduna-se com a visão liberal clássica, que reconhece como funções próprias do Estado apenas àquelas ligadas à legislação, tributação, segurança e justiça, as únicas que deveriam pertencer ao núcleo burocrático do Estado. As funções ligadas aos serviços deveriam ser reservadas à iniciativa privada.

¹⁷ O decreto 2.487 de 02 de fevereiro de 1998 dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências.

As Agências Executivas

Concebidas para dar formato às instituições públicas do Setor de atividades Exclusivas de Estado, ligadas às funções do poder fiscal, regulamentador, de segurança e à previdência social básica do Estado, as Agências Executivas representam um novo ente administrativo do poder público. No protocolo de intenções celebrado entre o MARE, o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para a implantação de unidade-piloto de Agência Executiva, o processo de transformação de uma instituição pública em uma Agência Executiva foi explicitado, assim:

O acompanhamento e a avaliação da gestão de uma Agência Executiva dar-se-ão por meio de um Contrato de Gestão, a ser firmado entre a instituição candidata à qualificação como Agência Executiva e o seu Ministério supervisor, no qual se estabelecerão, de comum acordo, objetivos e metas de desempenho a serem alcançados pela agência em determinado período, com definição dos correspondentes indicadores de desempenho, assim como, das condições operacionais necessárias à consecução dos resultados acordados.

O contrato de gestão (p.2) com vistas a transformar o IBGE em Agência Executiva explicitou melhor os objetivos desse tipo de instituição. "*O Projeto Agências Executivas visa implementar um modelo de gestão voltado para resultados, que utilize princípios de qualidade e administração participativa, de forma a ensejar um melhor atendimento das demandas da sociedade, compatível com a missão da instituição.*"

A implantação de tais agências foi iniciada nas seguintes instituições: no INSS, através de contrato de gestão celebrado entre o MARE, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do protocolo de intenções celebrado entre o IBGE, o MARE, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), para a implantação de Unidade-Piloto do Projeto Agências Executivas.

Com o IBAMA, foi oficializado um Protocolo de Intenções, celebrado entre o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para a implantação de Unidades-Piloto dos Projetos Agência Executiva e Organização Social. Com esse primeiro passo, para que esta instituição possa assumir o novo formato administrativo previsto pela Reforma do Estado, pode-se perceber, pela cláusula I do Protocolo¹⁸, que se pretende dividir ou desdobrar esse órgão em entidades distintas: Agências Executivas e Organização Social, conforme o serviço que preste, seja exclusivo de Estado ou não. Protocolo de Intenções semelhante foi celebrado entre a Secretaria de Reforma do Estado e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, para sua implantação como unidade-piloto do projeto Agências Executivas.

Organizações Sociais

As *Organização Sociais* (OS) passaram a ser regulamentadas a partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 19 e da Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998 que "*Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do*

¹⁸ Cláusula I - do Objeto - O presente Protocolo tem como objetivo a consolidação do IBAMA como unidade-piloto do Projeto Agências Executivas, mediante ações conjuntas do MARE, por meio da Secretaria de Reforma do Estado, do MMA e do IBAMA, que propiciem a reestruturação estratégica e a modernização da Unidade-Piloto, em consonância com as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

1º) O Projeto Agências Executivas visa a implementar um modelo de gestão voltado para resultados, que utilize princípios de qualidade e administração participativa, de forma a ensejar um melhor atendimento das demandas da sociedade, compatíveis com a missão da Instituição. 2º) O acompanhamento e a avaliação da gestão da Agência Executiva, dar-se-ão por meio de um Contrato de Gestão, a ser assinado entre o MMA e o IBAMA, no qual serão estabelecidos, de comum acordo, objetivos e metas a serem alcançados pelo IBAMA em determinado período, com definição dos correspondentes indicadores de desempenho, assim como das condições operacionais necessárias à consecução dos resultados propostos. 3º) O Projeto estabelecerá as bases para: a) implantação, no IBAMA, de modelo de Agência Executiva responsável pela execução das atribuições federais permanentes de gestão ambiental, no contexto das ações exclusivas de Estado na área ambiental; b) absorção de atividades por Organizações Sociais, com atribuições de prestação de serviços não exclusivos do Estado, na área ambiental, conforme modelo de gestão a ser definido em seu processo de reestruturação institucional.

Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outra providências." Essa lei define, em seu artigo primeiro, o que é e como se constitui uma OS:

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 nesta Lei.

O chamado processo de “publicização”, ou seja, o repasse da produção e execução de atividades de políticas sociais públicas, realizadas por instituições estatais, para instituições de caráter privado, encontra-se em fase de implantação. Os primeiros contratos de gestão permitiram a transformação da ¹⁹ Fundação Roquete Pinto (TV Educativa do Rio de Janeiro) e do Laboratório Síncroton, em Campinas-SP, em *Organizações Sociais*.

Uma *Organização Social* nasce de um processo de extinção e transformação de uma instituição estatal em uma outra, a partir de um decreto lei que cria uma nova instituição que passa a assumir uma nova entidade jurídica, denominada associação civil, qualificada como organização social, devendo responsabilizar-se pelas atividades até então realizadas pelo extinto órgão estatal. Através de Contrato de Gestão são definidos o objeto e a finalidade, o programa de trabalho a ser desenvolvido, os indicadores, as metas a serem alcançadas pela OS; determinam-se as obrigações e as responsabilidades das partes, bem como, estabelecem-se as condições para sua execução, os critérios de avaliação e os indicadores de desempenho.

¹⁹ A Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton, denominada ABTLuS, associação civil qualificada como organização social pelo Decreto n.º 2.405, de 26 de novembro de 1997 e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, denominada ACERP, associação civil qualificada como organização social, de acordo com o que dispõem a Medida Provisória n.º 1591-3, de 31 de dezembro de 1997, e o Decreto n.º 2.442, de 23 de dezembro de 1997.

Cabe à OS administrar os bens móveis e imóveis públicos a ela cedidos, assim como aplicar os recursos financeiros que lhe forem repassados exclusivamente na consecução dos objetivos e metas previstos nesse instrumento. Os recursos financeiros são estimados e repassados pelo governo, em um valor global de recursos públicos a serem transferidos.

Os contratos de gestão estabelecem as condições referentes aos recursos humanos, que são servidores públicos vinculados às instituições públicas transformadas, liberados para exercerem atividades nas OS. Uma cláusula prevê que cada OS poderá gastar até 60 % dos recursos públicos repassados, com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos seus dirigentes, empregados e servidores a ela cedidos. Também se estabelece que cabe ao MARE a concessão de direitos, como férias, licenças e aposentadorias aos servidores públicos eventualmente cedidos. O MARE também cede os bens móveis e imóveis, equipamentos e instalações da instituição extinta, à nova OS.

A flexibilização ou a descentralização das atividades estatais, ou seja, a transferência da execução das políticas públicas do âmbito estatal para a esfera privada, ou ainda, a desobrigação do Estado com as políticas públicas configura-se através dos contratos de gestão promovidos pelo Estado com essas Organizações Sociais. Esses contratos possibilitam também a privatização das políticas públicas, conforme consta, como objetivo no Plano diretor da Reforma do Estado (p.58-59), que prevê que a sociedade participe do financiamento dessas organizações "*via compra de serviços e doações*". Com a instituição das Organizações Sociais, o Estado se torna simples regulador e promotor dos serviços sociais, enquanto as organizações sociais, identificadas com o chamado terceiro setor, se encarregariam de produzir, de forma competitiva, os serviços demandados pela sociedade.

O terceiro setor é denominação utilizada para se qualificar as Organizações Não Governamentais (ONGs), se apresentam como uma multiplicidade de organizações da sociedade civil, com finalidades filantrópicas, religiosas, sindicais, empresariais, que prestam serviços ao público, sem fins lucrativos, nas mais variadas áreas e atividades. Estas organizações apresentam interfaces que interpenetram as relações entre o público e o privado. Embora privadas, não seguem a lógica do lucro, típica das empresas privadas; embora públicas, no sentido de prestarem serviços ao público, não são estatais. Nos interstícios entre a esfera pública e a esfera privada, essas organizações, movidas, muitas vezes, pela solidariedade, pelo voluntarismo, pela complacência, prestam serviços gratuitos, de natureza diversa, à população, atendendo às necessidades daqueles que não dispõem de recursos suficientes.

Os serviços realizados pelo terceiro setor (Fernandes, 1994) preenchem e substituem, na maioria dos casos, as lacunas das funções do Estado, na oferta de políticas públicas que constituem direitos consagrados, pela opinião pública e pela Constituição, como elementos da cidadania. Atendem às necessidades coletivas nas áreas de saúde, educação, pesquisa, cultura, direitos humanos, direitos civis, políticos, meio ambiente, de interesses das minorias e dos excluídos.

Entre as vantagens apresentadas pelo governo ao adotar as Organizações Sociais destacam-se: "a contratação de pessoal segundo as regras do mercado, a adoção de normas próprias para compras e contratos, além de flexibilidade na execução do orçamento, resultando assim em entidades com dinheiro público e gestão privada" (BRAGA, 1998, p. 21).

Chauí (1999, p. 5), comentando uma proposta governamental para a reforma da Universidade, afirma que ela está fundamentada em um pressuposto ideológico básico:

o mercado é portador de racionalidade sociopolítica e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a se colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado, não só ali onde isso seria previsível - nas atividades ligadas à produção econômica - mas também, onde não é admissível - no campo dos direitos sociais conquistados.

Essa nova configuração das políticas sociais se identifica e acompanha uma tendência, que vinha desenvolvendo-se desde os anos oitenta, de crescimento de Organizações Não Governamentais (ONGs) que realizavam, no vácuo da ação estatal, diversas atividades relacionadas com as políticas sociais e com as assessorias aos movimentos populares. Muitas delas nasceram dos movimentos sociais, das organizações comunitárias e de bairros que reivindicavam do Estado o provimento de políticas sociais de educação, saúde, habitação, entre outras. Diversas experiências nesse campo criaram uma cultura política de parceria entre Estado e sociedade, geralmente o primeiro repassando às comunidades as suas responsabilidades com as políticas públicas. Esse contexto também foi propício ao discurso e à prática da participação comunitária e ao apelo à comunidade na resolução dos problemas coletivos.

Na análise de Azevedo (1998, p. 6), apesar de o governo reconhecer, explicitamente, a necessária permanência do Estado na regulação e intervenção das políticas em vários setores, entre os quais, os vinculados ao atendimento dos direitos sociais, essa condição é negada, uma vez que,

a flexibilização da gestão significa também uma gradual diminuição do exercício direto, pelo Estado, das funções de educação, saúde e assistência social, que serão transferidas para as organizações públicas não-estatais, contratadas para tanto, cujo controle advirá dos contratos firmados com o núcleo estratégico da administração.

Essa nova configuração do Estado estimula uma discussão sobre as relações entre as esferas pública e privada e suas novas intermediações. Público e privado se imiscuem. Recursos públicos - fundo público - passam para a esfera privada para realizar uma política pública estatal. O que é público deixa de ser exclusivamente estatal; o que é privado não é mais sinônimo de mercado, assumindo contornos mercantis e não-mercantis, mesclando-se suas fronteiras (Raichelis 1998, P. 76-77).

A propriedade pública não estatal, própria das *Organizações Sociais*, cruza o público com o privado, até então considerados espaços de clivagem entre o direito público e o privado (Bobbio 1987:14), conceitos apontados como dicotomias na sociedade moderna, especialmente se forem considerados, o público como estatal e o privado como o espaço da propriedade privada, como espaço da economia de mercado. Essa forma institucional cria uma interpenetração entre o público e o privado, faz avançar o espaço do privado e reduzir o espaço do público, já que ambos os espaços dicotômicos se delimitam e condicionam-se reciprocamente.

Ela é diferente da lógica estritamente do lucro, que prevalece nas relações de mercado regidas pela ação da empresa privada. Não visa ao lucro, mas sugere a compra do serviço, a complementação ou contribuição do usuário do serviço público; esvazia a atribuição do Estado como provedor de políticas públicas; retira as políticas públicas do campo do direito universal, da igualdade e remete-as para uma política focal e para o mercado; aumenta a tendência para a exclusão e para a seletividade.

A "parceria" da organização social com a empresa privada, em busca de recursos "complementares", os serviços oferecidos em troca dos recursos, redundam em benefício do lucro da empresa privada. Na medida em que o usuário paga pelo serviço, a política social estatal deixa de ser gratuita e passa a se reger pela lógica do mercado.

Propõe-se um redesenho das instituições públicas, que promove um imbricamento do público e do privado, com um novo tipo de instituição de propriedade pública não-estatal, que deve ser financiada com recursos públicos e através da compra de serviços e doações, por parte dos usuários desses serviços.

Desse modo, através das privatizações explícitas das empresas estatais e implícitas dos serviços públicos, permite-se uma apropriação de bens e serviços mais rentáveis, pela iniciativa privada e diminui-se a ação do Estado como formulador e executor de políticas e sua função de estabilizador dos efeitos desigualitários da acumulação capitalista. Borram-se as fronteiras entre a esfera pública e a esfera privada.

Os "novos" cidadãos consumidores fazem parceria com o Estado, pagando duplamente os serviços, uma vez, pelos impostos pagos que são revertidos em orçamento estatal repassados às organizações sociais, e, pela segunda vez, pelo pagamento direto na compra dos serviços.

Entre as formas de desresponsabilização do Estado com as políticas públicas de cunho redistributivo, Zaidan (1996, 1998) tem apontado as novas iniciativas e culturas de gestão municipal, nas quais alia-se uma renúncia institucional e constitucional do Estado, combinada com a transferência para a iniciativa privada da oferta de serviços, em troca da renúncia fiscal, da isenção, ou da comutação fiscal. Nessa cultura gestora invulgar, os governos locais tentam "*substituir as fontes de financiamento das políticas públicas através de soluções locais, soluções regionais, soluções através do mercado, da iniciativa privada, com a sociedade, da comunidade*" (1998, p. 67), levando-as a uma privatização progressiva, à transferência paulatina da assistência social de responsabilidade do Estado, para a sociedade e para a iniciativa privada.

Essa reforma do aparelho do Estado, executada pelo governo, pretendeu introduzir, na administração pública, a cultura e as técnicas gerenciais modernas, inspiradas na administração de empresas, que se caracterizam pela flexibilidade e eficiência, visam à redução de custos e aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como consumidor e cliente dos serviços, o controle por resultados e competição administrada. Visam a transformar o cidadão em consumidor nas malhas do mercado.

A ênfase a esses princípios da administração pública gerencial se dá, supostamente, em virtude do "*retrocesso burocrático*", promovido pela Constituição de 1988, que levou a "*um engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado*" (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995^a, p. 27), cujo resultado teria sido "*um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal, com bens e serviços, e a um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos*".

O modelo de administração gerencial caracteriza-se pela lógica da produtividade e eficiência, associado aos métodos de gerência adotados, com mais ênfase no setor privado, e, fundamentando-se nos seguintes elementos principais: corte de gastos e de pessoal, aumento da eficiência, atuação mais flexível, contratos de gestão, controle por resultados (Abrúcio, 1997, p. 12). A aplicação dessa concepção na administração estatal ganhou corpo com a crise do Estado e foi aplicada, desde os anos 1980, em diversos países, como a Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, na Europa continental e Canadá. No Brasil, somente na década de 1990, o modelo foi implantado.

No mesmo ensaio Abrúcio (p.8-12) sugere que o ambiente propício à aplicação da administração gerencial, no âmbito do Estado, teve como catalisador político a vitória dos conservadores, na Grã-Bretanha, em 1979, e dos republicanos, nos Estados Unidos, em 1980. Além disso, a escassez de recursos, o enfraquecimento do poder estatal e o avanço de uma ideologia privatizante influenciaram a implantação do modelo gerencial no setor público.

A partir da experiência de reforma gerencial da Inglaterra, esse mesmo autor (p.16-31) distingue três tipos de modelos de administração gerencial, que foram sendo utilizados e mesclados a partir do governo de Thatcher:

O primeiro é o modelo gerencial puro, cujo ponto central é a busca da eficiência, na qual, as primeiras iniciativas verificaram-se no sentido de se procurar cortar custos e pessoal. Os principais instrumentos gerenciais utilizados foram a racionalização, o controle orçamentário e as técnicas de avaliação de desempenho. O governo inglês adotou três mecanismos para definir as responsabilidades das agências governamentais e dos funcionários: a administração por objetivos; a descentralização administrativa, que visava ao aumento da autonomia das agências e dos departamentos; a delegação de autoridade (**empowerment**) aos funcionários, visando a criar gerentes que buscassem aumentar a eficiência governamental. A partir de problemas surgidos com a implantação de tal modelo, especialmente no que tange à subestimação do conteúdo político da administração pública e ao fundamento de separação entre a política e a administração, novos caminhos foram buscados, dando lugar a um segundo tipo de modelo gerencial.

O segundo modelo caracteriza-se pela busca de novos elementos para se corrigir o gerencialismo puro, incorporando novos significados: flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços e prioridade às demandas do consumidor (**consumerism**). São

introduzidas, no setor público, as experiências das empresas privadas, voltadas para a abordagem da administração da qualidade total, com a atenção voltada para os clientes/consumidores, uma das principais revoluções do modelo gerencial, segundo o autor citado acima (ABRUCIO, 1997 p.10). Para tornar o setor público mais leve e ágil, três medidas foram implementadas algumas ações tais como a descentralização administrativa (desconcentração) com delegação de autoridade, a competição entre as organizações do setor público e a adoção de um modelo contratual para a prestação de serviços públicos. O modelo contratual assume três dimensões: a) extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário não lucrativo, criando-se uma nova estrutura de pluralismo institucional; b) extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização, delegação e mecanismos de **quasi market**; c) desenvolvimento de contratos de qualidade entre provedores de serviços e consumidores/clientes.

O terceiro modelo ou corrente – consiste, na verdade, em alguns conceitos que foram introduzidos no modelo gerencial e passou a ser chamado de **Public Service Oriented** (PSO). Esse modelo associa uma reflexão em torno do republicanismo e da democracia, 'utilizando-se os conceitos **accountability**, transparência, participação política, equidade e justiça, a partir da problemática da descentralização introduzida com o modelo gerencial. Esse modelo defende o governo local como provedor de políticas públicas, porque torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam sua vida e suas comunidades. Segundo Abrúcio (1997, p. 30), os teóricos do PSO (Hamblenton ,1992; Pollitt, 1990) "*resgatam os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo da esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o clientelismo e o corporativismo.*"

Outra experiência de reforma gerencial que tem influenciado a reforma brasileira foi a ocorrida nos Estados Unidos da América, a partir do governo Ronald Reagan. A principal influência vem da discussão provocada por David Osborne e Ted Galber (1994), que desenvolvem uma série de conceitos sintetizados na expressão "*Reinventando o governo*", na qual apontam os fundamentos para a administração, adequados ao padrão americano, que se baseou num modelo eclético que busca incrementar diversos elementos presentes na experiência inglesa, tais como: administração por objetivos, qualidade total, mensuração de desempenho por resultados, ênfase no cliente, busca de equidade e controle pelo cidadão.

Diferenciando a natureza da atividade governamental em relação à atividade da empresa privada, esses autores (1994, p. 21-26) propõem alguns princípios que devem orientar uma reinvenção do governo: a) competição entre os prestadores de serviços; poder aos cidadãos através da transferência do controle da prestação dos serviços à comunidade; controle dos resultados das agências governamentais; orientação das atividades por objetivos; redefinição dos usuários como clientes e definição de políticas preventivas; incentivo à criação de recursos; descentralização da autoridade; preferência pelos mecanismos de mercado; dinamização da ação dos setores privado e voluntário. Todas essas iniciativas permitiriam aos governos uma otimização dos serviços, uma redução dos custos e uma nova forma de se pensar a gestão pública.

Essas orientações buscam estimular novas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade e tornar o governo um catalisador das ações da comunidade, buscando parcerias na realização das políticas públicas. Vários desses elementos podem ser observados na reforma do Estado no Brasil, no governo federal, estadual e nas experiências dos governos municipais.

Nas iniciativas implementadas no Brasil, adotam-se as idéias de flexibilidade, produtividade e controle de qualidade total, amplamente utilizadas na empresa privada e defendidas pelo neoliberalismo. Foi implantado o *Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública*, enfatizando os princípios da qualidade e da participação dos funcionários, visando a uma mudança nas formas de gestão e da cultura das organizações e buscando a cooperação dos funcionários na definição dos processos de trabalho.

A terceirização, processo que vem sendo praticado largamente na iniciativa privada, também vem sendo usada pelo governo, através da contratação de empresas de consultoria e de prestação de serviços. Serviços como o de vigilância e de limpeza, há mais de dez anos, vêm sendo terceirizados em instituições públicas, especialmente nas Universidades. Outros serviços especializados, como o de informática, de medicina e enfermagem, entre outros, são muito utilizados, especialmente, para suprir as vagas geradas pelo grande volume de aposentadorias e pelas restrições governamentais para autorizar a realização de concursos públicos e de novos contratos.

Com a implantação das *Organizações Sociais*, que constituiu-se numa espécie de terceirização, abriu-se a possibilidade de os serviços sociais públicos serem executados de forma generalizada, através da contratação de terceiros, com os contratos de gestão que são celebrados entre os ministérios e as *Organizações Sociais*, que substituem as instituições públicas estatais. Esses novos padrões organizacionais, de contratação do trabalho e de gestão levam a uma precarização do emprego e à redução dos salários e impõem sérios desafios ao movimento sindical, posto que dificultam a atuação sindical, pela fragmentação que gera no interior das categoria de trabalhadores.

As estratégias organizacionais, como a gestão participativa e a qualidade total, privilegiam a cooperação e a cooptação, o consentimento e envolvimento do trabalhador

com a empresa, ou com o Estado, no caso do serviço público, pretendendo descartar antagonismos e conflitos, dificultando a mobilização dos trabalhadores através dos sindicatos.

Fazem parte dessa estratégia participacionista os fóruns tripartites – governo, patrões e empregados – cujos exemplos mais típicos são as câmaras setoriais patrocinadas pelas centrais sindicais, incluindo a CUT, que representa uma corrente sindical, em cujas origens renegava toda e qualquer estratégia sindical que permitisse a parceria e a colaboração dos trabalhadores com patrões e governo.

No âmbito da administração pública, essa estratégia vem sendo adotada. O exemplo mais recente, no Ministério da Educação, é a implementação de uma comissão composta pelo governo e por representantes da diretoria do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições Ensino Superior – ANDES-SN (biênio 1998-2000), que representa os docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Essa comissão tem por objetivo estabelecer critérios de avaliação com vistas a definir os recursos que serão recebidos pelos docentes que têm direito a uma Gratificação de Estímulo à Docência (GED), prevista na lei, que veio substituir um reajuste reivindicado pela categoria numa greve, em 1998, que durou 107 dias, da qual consiste um processo de avaliação produtivista, que representa a avaliação por resultados.

A reforma do Estado criou os Conselhos de Administração, visando ao controle da população em relação aos serviços prestados pelas *Organizações Sociais*. A cidadania, definida pela participação social através dos conselhos de administração, compostos pela comunidade, revela uma participação outorgada que leva a uma fusão do Estado com a sociedade civil, revelando um controle direto do Estado na participação política dos cidadãos, ao substituir as organizações políticas criadas, de forma autônoma, pela sociedade. Essas formas de participação buscam introduzir uma

nova cultura política do Estado parceiro, da cooperação da comunidade, buscando reduzir os focos de tensão oriundos dos segmentos excluídos da sociedade que, organizados em movimentos sociais, reivindicam direitos a políticas sociais públicas e gratuitas.

O governo, de um lado, declara querer valorizar a participação da sociedade no Estado, de outro, não consulta a sociedade civil para definir que tipo de reforma pretende para o Estado brasileiro e para a sua democratização. Para implementar a sua proposta, tem usado uma estratégia, pouco ética, de busca de aliança e apoio nos partidos e forças políticas conservadoras, através da compra de votos, de distribuição de verbas públicas, amplamente divulgadas pela imprensa. Ao mesmo tempo, desconsidera outras forças políticas e a sociedade civil que pretende ter como parceira no financiamento e controle de qualidade dos serviços sociais, o que significa uma concepção de participação política sem autonomia, cooptada e controlada pelo Estado.

2.4. A Reforma do Estado e o Ajuste Fiscal: restringindo recursos para as políticas sociais

Um dos principais elementos usados como justificativa para a reforma do Estado é a crise fiscal, o ajuste fiscal que se constitui num dos pilares da reforma. A necessidade de controle das contas públicas, também tem sido o veio que tem permitido, especialmente ao FMI, o canal para pressionar o governo brasileiro a implementar as reformas estruturais, entre as quais, a do Estado. Além disso, a crise fiscal do Estado tem sido utilizada como justificativa para se explicar a diminuição de recursos destinados às políticas sociais, piorando, conseqüentemente, a qualidade dos serviços públicos, com o não atendimento universal desses serviços.

Para possibilitar o controle dos gastos, o equilíbrio das contas públicas e a

"diminuição do tamanho do Estado", a Emenda Constitucional 19 criou diversos mecanismos para possibilitar o ajuste fiscal: a) Ampliou os limites de despesas com pessoal previstos no art. 169 da Constituição (já regulamentados em 60% pela "Lei Camata"), a partir de então reduzidos para 50% no âmbito do Governo Federal; b) Estendeu a proibição de criação de empregos e funções (art. 169, § 1º); c) Extinguiu os cargos, após a demissão de servidores, assim como proibiu a recriação de cargos com atribuições iguais ou assemelhadas, durante o período de quatro anos.

Para forçar o controle sobre as contas da União, dos Estados e Municípios, a EC impõe uma série de controles àqueles que não cumprirem à risca o ajustamento das finanças públicas e os limites estabelecidos para despesas com pessoal:

a) prevendo a suspensão dos repasses de verbas para esses entes federados; b) no caso da não redução de despesas com a folha, proibindo a transferência de recursos ou a concessão de empréstimos por parte da União e dos Estados ou Municípios, para o pagamento de despesas com pessoal; c) delimitando em 20% a redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, se a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não ajustarem suas contas.

Esses dispositivos concentram mais poder no governo central e diminuem o poder e a autonomia dos estados e municípios, uma vez que centralizam, no governo federal, os instrumentos de controle das verbas pertencentes aos governos estaduais e municipais, delimitando ou dificultando a efetividade dos princípios de uma república federativa, a autonomia política e financeira.

A União, desde os primórdios do pacto federativo, mantém-se centralizadora, com a arrecadação e distribuição de receitas, acentuando-se essa característica no governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente com a retirada de recursos dos Estados e Municípios, através do Fundo Social de Emergência, renovado e rebatizado

de Fundo de Estabilização Fiscal, com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF e com a Lei Kandir, o que evidencia uma dificuldade de realização de um efetivo pacto federativo que garanta autonomia fiscal aos entes federados.

Aliás, nesses tempos de intensificação da crise econômica, essa questão da autonomia está na ordem do dia. Apesar de nos últimos anos o Brasil ter realizado diversos "Acordos" com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, relacionados com a dívida externa brasileira e com novos empréstimos para "socorrer" o país nas diversas crises econômicas que vem vivenciando e aprofundando-se, desde os anos 1970, as negociações realizadas, pelo Brasil, entre dezembro de 1998 e janeiro de 1999, envolvendo o governo de Fernando Henrique, através de sua equipe econômica, com o FMI, revelaram quanto o país tem-se subordinado cada vez mais aos ditames desses organismos e dos interesses que representam.

A política econômica imposta tem orientado o país para um ajuste fiscal que tem inviabilizado as possibilidades de crescimento econômico e a política social e de desenvolvimento. Isso tem acarretado manifestações de insatisfação de diversas organizações da sociedade civil, como a CNBB, OAB, CUT. Em 09 de fevereiro de 1999, a OAB divulgou um manifesto onde afirma: *"O país não pode ser transformado em laboratório de experiências de organismos financeiros internacionais como o FMI, cujas receitas monetaristas, desprovidas de conteúdo social, já levaram diversos países ao colapso econômico e financeiro"*.

Além disso, afirma que o modelo econômico que provoca recessão deve ser revisto o mais rapidamente possível e que a discussão seja ampliada para a sociedade brasileira como um todo e não fique restrita à tecnocracia do Banco Central e do FMI.

Outra instituição que critica a política econômica adotada pelo governo de Fernando Henrique é o DIAP - Departamento Intersindical de Apoio Parlamentar, (Boletim DIAP, 1998, p. 03) que faz a seguinte análise:

O governo optou por um plano de estabilização que impõe limites à realização de investimentos. As altas taxas de juros praticadas com a finalidade de captar recursos externos, para cobrir os deficits na balança comercial, têm impacto no aumento do estoque da dívida pública e dos juros e encargos dela decorrentes (...). A agenda da imensa dívida social que se tem acumulado ao longo das últimas décadas aparece marginalmente nas prioridades do governo.

Com vistas à ampliação da autonomia de gestão da administração indireta, a EC prevê a criação de um estatuto da empresa pública e da sociedade de economia mista, estabelecendo mecanismos de fiscalização, áreas de atuação, obrigações ao regime das empresas privadas, avaliação e responsabilização dos dirigentes e normas de licitação e contratos, para essas entidades. Ela também define que as licitações e contratações nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista serão regidas por legislação específica, distinta daquela da administração pública direta, autárquica e fundacional. Também proíbe o afastamento de empregados de empresa estatal para exercício de mandato eletivo.

2.5. A reforma da Previdência Social e a perda de direitos previdenciários dos servidores públicos

A Seguridade Social abrange uma larga gama de serviços de proteção aos indivíduos, reconhecidos como direitos que representam elementos importantes da cidadania e que são componentes essenciais do Estado de Bem-Estar. Essa concepção de Seguridade Social, como um conjunto abrangente de políticas sociais que visam à garantia de condições básicas de vida, relacionadas com a renda, com os bens e

serviços sociais, nunca foi praticada no Brasil, que sempre recusou-se a ratificar a Convenção da OIT que trata desse assunto²⁰.

A Seguridade Social só foi reconhecida quando constou, pela primeira vez, na Constituição de 1988, no capítulo dos direitos sociais. Nessa época, nos países europeus, berço desse conceito de bem-estar, essa política já se havia consolidado e estava em ameaça, como reflexo da crise do capital e do Estado, que influenciaram o desenvolvimento das políticas neoliberais (Raichelis, 1988; Fleury, 1994; Mota, 1996; Esping-Anderson, 1991; Yazbek, 1998).

Na reforma do Estado que se desenvolveu desde o início do governo Fernando Henrique, houve um deslocamento da política social para alternativas privatistas, para a família, a comunidade e organizações sociais, esvaziando e descaracterizando as políticas de proteção social, enquanto se distancia a possibilidade de que a política social assumira um caráter essencial e efetivo de reconhecimento do direito social.

A reforma da Previdência modifica um dos pilares da política de seguridade social, que representa o núcleo central do Estado de Bem-Estar social, que poderia ser alcançado no Brasil, a partir dos avanços inscritos na Constituição de 1988, fruto do processo de conquista da luta dos movimentos sociais organizados, durante o processo constituinte. Inscreve-se uma Seguridade Social concebida como um direito social universal abrangente, incluindo os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, fundamentado no primado do trabalho e objetivando o bem-estar e a

²⁰ A Seguridade Social, como é modernamente reconhecida, surge na Europa e é referendada na Convenção 102 da OIT - Organização Internacional do Trabalho, de 1952, cuja concepção foi assim regulamentada: Seguridade Social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice, morte e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos.

justiça social. Ela segue no sentido de abrir um amplo setor do mercado de capitais na área da previdência privada. Como aponta Faleiros (1994, p. 88).

Os representantes das empresas privadas de previdência defendem a intervenção do Estado apenas para a garantia de um mínimo de seguro, e uma previdência privada complementar, regida pelo mercado. Ou seja, ter-se-ia uma dupla previdência: uma para os pobres, controlada pelo Estado e outra para os assalariados de níveis mais elevados controlada pelo setor privado.

Esse tripé da Seguridade Social como competência do poder público e financiado por toda a sociedade, mediante recursos orçamentários, da contribuição dos empregadores, dos trabalhadores, e, ainda das receitas de concursos e prognósticos, nem chegou a consolidar-se, subjugado aos parâmetros econômicos que impõem sucessivos e profundos cortes ao incipiente, excludente e limitado sistema de Seguridade Social. Agora, encontra-se predestinado ao total esfacelamento por essa reforma, fato que agrava ainda mais a questão social frente à crise das políticas sociais e diante da crise econômica e do desemprego.

A Assistência Social, que nem chegou a assumir plenamente o caráter de política social pública, como um direito social, posto que, desde sempre foi caracterizada pelo assistencialismo, clientelismo, fisiologismo, marcada por ações pontuais e emergenciais, mesmo quando praticada pelo Estado, desde 1994, centrou-se basicamente no Programa Comunidade Solidária, que se caracteriza por um padrão que Oliveira (1998, p. 15) chama de "assistencialismo filantrópico público".

A ação da Comunidade Solidária reproduz, ponto por ponto, a da assistência social na estrutura do Estado brasileiro: assistencialista no pior sentido do termo, fisiológica, clientelista, fonte de corrupção política, e, sobretudo, o não-reconhecimento dos agentes da assistência social e do serviço social como sujeitos da política. Salta-se por cima da instituição para se realizar a assistência diretamente, numa das características que mais aproximam o neoliberalismo do autoritarismo. Trata-se de silenciar a voz e o voto na deliberação da política, o que reconduz ao "leito de Procusto" da privatização das

carências de uma parcela significativa da sociedade brasileira, o que quer dizer uma regressão do estatuto dos direitos.

A política de saúde, se é que se pode considerar que existe, se encaminha para uma desresponsabilização do Estado e para o desmantelamento total do Sistema Único e Descentralizado de Saúde, criado em 1987 (pelo Decreto 94.657). Apesar de, na Constituição de 1988, a saúde ter sido concebida como uma política pública, de acesso universalizado e igualitário, gratuito, como direito do cidadão e dever do Estado, quase dois terços da prestação dos serviços médico-hospitalares atualmente são realizados em hospitais e clínicas privadas, para quem o Estado repassa recursos públicos, através de credenciamentos, contratos e convênios, para garantir o atendimento à população em geral. Outra forma de privatização da saúde, ou de redução do orçamento, dá-se com o abatimento do imposto de renda dos gastos com saúde realizados por empresas, além do parcelamento de dívidas de empresários com o CONFINS, por parte do governo.

A saúde privada tem crescido no vácuo deixado pelo Estado na oferta de saúde pública. Em 1998, já havia cerca de 40 milhões de brasileiros ligados a planos de saúde vinculados a 870 empresas. O faturamento anual desse setor atingiu, nesse período, R\$ 17 bilhões, quase a mesma quantia que a União gasta com a saúde pública. Na distribuição de leitos no SUS, 44,72% são de hospitais privados, 25,53% de instituições filantrópicas e 29,75% são da rede pública (Araújo, 1998, p. 142-143-151).²¹

Mesmo com essa reduzida oferta de serviços públicos e da baixa qualidade apresentada na maioria deles, os recursos vêm sendo sistematicamente reduzidos e os

²¹ Segundo Pires Filho (1999, p. 1), em 1998, a situação da rede hospitalar do país era o seguinte: do total de 7 274 estabelecimentos hospitalares existentes no país, 5 246 (70%) são privados e somente 30% são públicos. Nesse mesmo ano, o conjunto dos estabelecimentos hospitalares dos SUS era formado por 6 425 hospitais, dos quais 2 177 (33,88%) eram públicos, 4 093 (63,70%) privados. Dos públicos, 155 eram Hospitais Universitários (2,42%). Esses números são reveladores da situação de privatização reinante na saúde brasileira. Eles não revelam a precariedade dos hospitais, a deficiência de recursos humanos e de materiais neles existentes.

governos vêm implementando programas que acentuam a privatização, através de sistemas de cooperativas ou de contratos de gestão com instituições privadas. A política do governo pretende transferir a execução dos serviços de saúde, dos hospitais públicos para as instituições privadas - públicas não-estatais - as Organizações Sociais, processo que já se encontra em andamento em alguns Hospitais Universitários (HUs).

As fontes de custeio da Seguridade Social e da saúde nunca foram viabilizadas. Os gastos com saúde vêm sendo reduzidos sistematicamente, chegando-se ao fundo do poço. Segundo Araújo (1998, p. 142), nos anos de 1992, 1993, e 1994, a situação da saúde foi levada ao caos em que se encontra, e não se tem alterado, mesmo com a CPMF, que seria, em tese, destinada à saúde, vem sendo sistematicamente desviada para outros gastos, continuando inalterada a situação da saúde.

A reforma da previdência mudou a concepção de seguridade social como proteção ao cidadão, bancada por toda a sociedade, como direito social e como obrigação do Estado, para uma concepção de seguro social, que remete para o indivíduo a responsabilidade. Substituiu-se o regime de aposentadoria por tempo de serviço por um duplo requisito, que combina tempo de contribuição com idade.

Assim, passou-se a exigir, como fator de acesso à aposentadoria, sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e, cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher. As aposentadorias especiais e a paridade de vencimentos entre ativos e inativos no serviço público são extintas. E estabeleceu-se que uma lei determinaria um teto para as aposentadorias, com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria (art. 40 da CF).

Simultaneamente, o governo introduziu o sistema de aposentadoria privada, através do FAPI - Fundo de Aposentadoria Programada Individual, destinada àqueles trabalhadores que podem pagar, durante sua vida útil, a sua aposentadoria futura. Um

dos seus principais objetivos foi criar uma poupança interna, com uma previsão de concentrar 200 bilhões de reais até o ano 2000.

A aposentadoria dos trabalhadores do setor público recebeu modificações substanciais relacionadas com a aposentadoria integral, proporcional, por invalidez, compulsória, além de apresentar aspectos atinentes à acumulação de remuneração, tempo de contribuição, regras de transição, isenção de contribuição, salário família, auxílio reclusão, entre outros. A principal alteração, no caput do art. 40, se dá com a introdução da exigência de equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário dos servidores.

Além da mudança que introduz a previdência de caráter contributivo e da dupla exigência, tempo de contribuição e limite de idade, incluiu-se a exigência de cumprimento do tempo mínimo de dez anos de exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Perde-se o direito à paridade de vencimentos entre os ativos e inativos, uma vez que o direito à aposentadoria com proventos integrais (art. 40, inciso III, alínea a da CF) é retirado e a remuneração passa a ser feita a partir de um cálculo que será estabelecido em lei, com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

A forma de revisão dos proventos de aposentadoria, apesar de aparentemente inalterada, tem sido desvinculada dos salários dos trabalhadores da ativa, pelos artifícios que vêm sendo utilizados pelo governo, de conceder reajustes através de gratificações específicas por categorias, gratificações por produtividade e abonos, o que tem inviabilizado, na prática, a revisão dos proventos dos inativos e pensionistas.

Outra novidade introduzida foi a possibilidade da institucionalização de uma previdência complementar para os servidores públicos, por iniciativa dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 40 § 14), a ser

normatizada em lei complementar. Isso quer dizer que se pode retornar aos idos dos primórdios da previdência no Brasil, com a introdução, em 1932, das CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões, instaladas para atender a previdência e prestar assistência e socorro médico, ou dos IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões que eram ligados a categorias profissionais, que se instalaram depois de 1930.

A adoção de critérios de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário dos servidores, face aos déficits, pode resultar em três situações: aumento das alíquotas contributivas, cada vez maior redução dos benefícios concedidos, ou a cobrança de contribuição previdenciária dos inativos, o que o governo vem tentando aprovar no Congresso.

O déficit apresentado pela previdência pública, largamente apresentado pelo governo e difundido pela mídia, tem sido gerado por dois fatores fundamentais: os desvios ocorridos ao longo dos anos e fartamente sabidos pelos governos e o não repasse a esse regime previdenciário da arrecadação dos servidores e instituições para o INSS, até 1990, quando regidos pela CLT.²²

Outros direitos dos servidores públicos foram supressos, com a reforma da previdência, como a aposentadoria especial para os professores universitários, a aposentadoria proporcional e o direito a gratificação no ato da concessão da aposentadoria²³, já que se estabeleceu um limite para os proventos de aposentadorias e pensões, que não poderá exceder à remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo que deu origem à aposentadoria ou pensão (art. 40, § 3º da Emenda Constitucional de 16/12/98).

²² conforme documento apresentado pela Assessoria Previdenciária da CUT em análise das propostas do Relatório Beny Veras de 24/04/97. Brasília 08/05/97.

²³ Constante no art. 192 da lei 8.112/90 - RJU (que previa que o provento fosse calculado com base na remuneração do padrão da classe imediatamente superior, ou quando ocupante da última classe, acrescido da diferença entre esse e o padrão da classe imediatamente anterior).

A partir dos elementos apresentados nesse capítulo, pôde-se identificar, na reforma do Estado, uma reorientação das suas funções sociais, uma redefinição dos espaços do público e do privado, com um acento maior na esfera privada, uma tendência que conduz a uma transferência progressiva das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas, para a sociedade, notadamente, para os cidadãos usuários e financiadores do fundo público, com os pesados impostos que pagam.

Para a grande maioria desses cidadãos, a única alternativa de acesso aos serviços sociais seria através da oferta estatal devida. Na ausência do poder público, eles assumem, outra vez, o ônus da prestação dos serviços que constitucionalmente o Estado teria o dever de ofertar. A sociedade civil organizada criou alternativas com o chamado terceiro setor e suas ONGs, atuando nas franjas do público e do privado, que o governo, espertamente, tratou de aproveitar, tornando uma política efetiva do poder público.

As políticas sociais públicas, pelas quais a sociedade lutou nos movimentos sociais, para que fossem concretizadas, como direitos de cidadania - uma cidadania que tinha no trabalho e nos direitos trabalhistas um fator de inclusão social - tornam-se filantropia privada, transformam-se em mercadoria e o cidadão torna-se consumidor, um consumidor que encontra no desemprego estrutural o limite para o acesso ao mercado de bens e serviços.

Pode-se deduzir que as orientações privatistas predominaram nas políticas sociais, pela diminuição dos gastos sociais, redundando numa diminuição, ou num "enxugamento" do Estado do ponto de vista das políticas sociais, ao tempo em que, inversamente, percebe-se uma ênfase no direcionamento do fundo público para a iniciativa privada.

2.6. A reforma do Estado e as mudanças nas relações de trabalho na administração pública: desregulamentação e precarização

O ordenamento jurídico das relações de trabalho, na administração pública, está sendo alterado radicalmente, através da desconstitucionalização de direitos, que se deu a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 19, que trata da reforma administrativa e das alterações estruturais efetuadas na Lei 8.112/1990. Essa lei foi modificada essencialmente pela EC 19, e vem sofrendo constantes modificações pela emissão de leis complementares, decretos, medidas provisórias, especialmente as de ajuste fiscal, que visam à contenção de gastos com pessoal.

Essa Emenda Constitucional, n.º 19, é responsável pelas mudanças fundamentais das relações de trabalho na administração pública. Os seus principais pontos são: quebra da estabilidade, com a conseqüente possibilidade de demissão de servidores não estáveis (art. 169, § 3º, II e art. 33) e de servidores estáveis (art. 169, § 4º); avaliação de desempenho; supressão do regime jurídico único; fim da isonomia; exigência de lei estabelecendo a fixação ou alteração das remunerações dos servidores e os subsídios dos membros de Poder (art. 37, X); estabelecimento de um teto para a remuneração e para o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, equivalente ao valor do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI).

A estabilidade era garantida no art. 41, a todos os servidores nomeados em virtude de concurso público, após dois anos de efetivo exercício. Esses só poderiam perder o cargo em conseqüência de sentença judicial, transitada e julgada, ou mediante processo administrativo, assegurando-se-lhes ampla defesa. Após a EC, a estabilidade é praticamente nula, uma vez que, embora mantida, é assegurada apenas aos servidores ocupantes de cargo efetivo, sendo prevista a perda desse cargo, mediante procedimento de avaliação de desempenho e a demissão por excesso de despesas. Nesse caso, o

servidor faz jus a uma indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, § 5º e 6º). Além disso, foi elevado para três anos o tempo de exercício requerido para a obtenção da estabilidade e ficou instituída a avaliação como condição para a aquisição da estabilidade.

Antes, o art. 39 da Constituição previa Regime Jurídico Único e plano de carreiras. Agora ele foi suprimido, e, em seu lugar, o mesmo artigo passou a indicar a criação de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em cada esfera do governo, integrados por servidores designados pelos respectivos Poderes. Nesse mesmo artigo, no §1º, foi supresso o dispositivo que previa a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados, entre os servidores no âmbito da administração direta e entre os três Poderes. Em seu lugar, são inseridos parâmetros para fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, quais sejam: 1) a natureza, o grau de responsabilidade e complexidade dos cargos componentes de cada carreira; 2) os requisitos para a investidura nesses cargos; 3) as peculiaridades desses cargos. Em lugar dos princípios da igualdade, previstos na isonomia, esses parâmetros ou critérios definidores da remuneração dos servidores públicos, especialmente os itens 1 e 3, não parecem referir-se a critérios racionais, passíveis de mensuração e de avaliação criteriosa e objetiva, mas, antes, a critérios um tanto ambíguos, que podem dar margem a análises e definições subjetivas e tendenciosas.

Para Araújo J.P. (1998, p. 293), a quebra da estabilidade é um dos aspectos mais sérios e prejudiciais à administração pública. Segundo ele,

"um dos aspectos mais graves da reforma administrativa é o fim da estabilidade dos servidores. A estabilidade, mais do que um direito trabalhista dos servidores, é uma conquista democrática da sociedade, implantada depois de 1930, que tinha como objetivo modernizar a

máquina administrativa, criando uma burocracia eficiente e desvinculada dos partidos políticos".

O fim da estabilidade e do regime jurídico único, bem como a flexibilização do concurso público, representam um rompimento com uma política administrativa que prezava pelos princípios da impessoalidade, da moralidade e transparência, que visava a combater o fisiologismo. Continua Araújo J.P., dizendo que, o fim do regime jurídico único pode trazer uma série de conseqüências para o serviço público, como:

"aprofundar o fisiologismo no interior do Estado brasileiro. Ao invés de regras uniformes de contratação, remuneração e aposentadoria para todos os servidores públicos, a política de remuneração de pessoal será definida por conselhos criados pela União, Estados e Municípios, que poderão adotar, inclusive, o contrato de emprego baseado na CLT, sem concurso público e sem qualquer garantia no emprego para os contratados por esse sistema".

Se antes a promoção do servidor na carreira se dava pela avaliação de seu desempenho, a reforma administrativa (art. 39, § 2º) introduz a necessidade de sua formação e aperfeiçoamento e sua participação em cursos como requisitos para promoção na carreira.

O § 7º do art. 39 sugere que, caso haja economia com despesas correntes, que seja utilizada "*para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade*", isso, possibilita que os poucos recursos para o funcionamento dos órgãos que executam as políticas públicas sejam economizados e transferidos para fins, inclusive para pagamento de adicionais aos funcionários que alcancem maior produtividade.

O art. 39, § 4º, define a forma de pagamento dos membros do Poder Executivo, detentores de cargos eletivos, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e

Municipais, na forma de subsídios, o que poderá ser adotado, também, para os servidores organizados em carreiras exclusivas, diferenciando-os, na forma de pagamento, dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e funções, que são denominados de vencimentos ou remuneração. Há de se perguntar: Quais as implicações dessa diferenciação? - A segmentação, a fragmentação dos trabalhadores do serviço público? As relações de trabalho passam a ser reguladas por duplo regime jurídico: o estatutário e a CLT. Elas podem ser flexibilizadas, havendo a possibilidade de se estabelecerem contratos precários e temporários, de acordo com os interesses do governante.

2.6.1. A transfiguração do Regime Jurídico Único e a precarização das relações de trabalho

Como parte da implantação dos projetos prioritários do MARE²⁴, especialmente no que se refere à redução do tamanho do Estado e dos custos com pessoal, a principal estratégia aplicada foi a de se flexibilizar as relações de trabalho e se reduzir o número de funcionários o que seria possível com a quebra da estabilidade. Para tanto, modificou-se a Lei 8.112/90. Desde a sua promulgação, essa lei, além dos vetos recebidos, vem sofrendo diversas modificações que incluem alterações, revogação, inclusão de artigos, parágrafos, incisos e alíneas, não restando mais nela as principais conquistas e vantagens dos servidores públicos.

Até a última consolidação publicada no Diário Oficial da União – DOU, em 18/03/1998, o RJU havia sofrido um total de 176 mudanças, tendo sido alterados 81 dos seus 253 artigos, por 12 leis. Levantamento realizado pelo DIAP aponta que, pelo

²⁴ Projetos Prioritários do governo para o MARE: Redução do tamanho do Estado, Redução dos custos com pessoal; Implantação das Agências Executivas; Implantação das Organizações Sociais; Implantação do Sistema Interno de Informação da Administração Pública; Reforma Constitucional; Fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e Política de Recursos Humanos. On-line. www.mare.gov.br.

menos 55 direitos ou vantagens dos servidores federais foram reduzidos ou suprimidos, até dezembro de 1997.

Segundo o DIAP (1998, p. 1), o Plano Diretor da Reforma do Estado, no tocante aos objetivos explicitados, de uma verdadeira reforma do serviço público, com vistas a tornar a burocracia mais eficiente e promover a melhoria da prestação de serviços à população, na verdade não passou de peça retórica, prevalecendo as medidas de cunho fiscal, com ênfase no corte de direitos e redução de despesas.

Concernente às medidas infraconstitucionais destacam-se as principais perdas de direitos e de vantagens dos servidores, a partir de 1994: "congelamento de salários, limite em 50% dos gastos com pessoal, a suspensão da anistia concedida aos servidores no governo Itamar, a proibição de conversão de um terço das férias em pecúnia, a eliminação do ganho na passagem para a inatividade, a ampliação de 10 para 25% dos descontos em favor da União, a transformação do tíquete alimentação em dinheiro, sem reajuste, o fim de horas extras, a extinção do quinquênio e anuênios, a proibição de sua incorporação, fim da licença prêmio, limitação do número de dirigentes sindicais, para o exercício de mandato classista, mesmo que custeado pelas entidades sindicais, aumento da contribuição do servidor para a previdência, a instituição de contribuição de 25% sobre os proventos dos inativos, a proibição de pagamento de causa ganha pelo servidor antes do trânsito em julgado, ampliação do prazo e dispensa de custas judiciais para apresentação de ações de rescisões contra direito ganho pelo servidor, e finalmente, a exigência de ata de assembléia e lista dos presentes para o sindicato ingressar com ação em defesa dos servidores".

As principais mudanças na Lei 8112/90 referem-se a 54²⁵ aspectos e atingem as principais conquistas sociais e trabalhistas dos trabalhadores públicos. Além disso, a Emenda Constitucional - que versa sobre a Reforma Administrativa - transforma substancialmente as relações de trabalho, quando altera os princípios norteadores do estatuto das relações de trabalho no Estado, que são a estabilidade e o regime jurídico único, peculiares à administração pública.

Assim, reestrutura-se o ordenamento das relações de trabalho no interior da administração pública. Com a extinção do Regime Jurídico Único, fica livre a adoção de mais de um regime de trabalho, decreta-se o fim da estabilidade e da isonomia salarial entre os trabalhadores do serviço público (art. 39, § 1º da Constituição Federal e art. 41, § 4º do RJU), desfaz-se a desvinculação entre os salários dos servidores civis e dos militares, possibilita-se a demissão "por insuficiência de desempenho do exercício de suas funções" ou "por necessidade da administração pública, visando a redução ou reestruturação de quadros, bem como sua adequação aos limites fixados no Art. 169"²⁶, da Constituição de 1988.

²⁵ Requisitos básicos para investidura de cargo; formas de provimento; nomeação; ingresso e desenvolvimento na carreira; concurso público; posse; exercício; jornada de trabalho; estágio probatório; transferência; readaptação; disponibilidade; vacância; formas de exoneração e dispensa; remoção; redistribuição; substituição; remuneração; reposição e indenização; ajuda de custo; diárias; gratificação e adicionais; incorporação de vantagens; adicional por tempo de serviço; férias; lotação provisória por motivo de deslocamento do cônjuge; licenças: prêmio, por motivo de doença da família, para atividade política, prêmio por assiduidade, para o trato de assuntos particulares, para desempenho de mandato classista; afastamento para servir a outro órgão ou entidade; afastamento para estudo ou missão no exterior; horário especial ao servidor estudante; apuração de tempo de serviço; afastamentos considerados como de efetivo exercício; apuração de tempo de serviço para efeitos de aposentadoria e disponibilidade; proibições; acumulação de cargos, acumulação de cargos em comissão, acumulação de dois cargos efetivos – com exercício de cargo em comissão; aplicação de penalidades; advertência; acumulação ilícita; abandono de cargo ou inassiduidade; processo administrativo disciplinar; defensor dativo, julgamento de processo disciplinar; aposentadoria por invalidez; vantagens concedidas na aposentadoria; licença para tratamento da própria saúde; assistência à saúde; plano de seguridade social; servidores sujeitos ao Regime Jurídico Único – RJU.

²⁶ Este artigo refere-se ao limite de gastos com pessoal, já delimitados pela Lei Complementar 82/1995, em 60% da receita corrente líquida. Essa lei, chamada de Camata, estipula o prazo de janeiro de 1999, para que Estados e municípios se adequem ao limite estipulado, caso contrário, perderão benefícios e sofrerão cortes nos repasses de recursos da União. A Lei Complementar nº 96, 31 de Maio de 1999, disciplinou os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição, determinando que as despesas totais com pessoal, não excedam a: I - no caso da União: cinquenta por cento da Receita Corrente Líquida Federal; II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: sessenta por cento da Receita

Com a Emenda Constitucional n.º 20, que trata da Reforma da previdência, o RJU ainda poderá sofrer diversas modificações nos artigos (85, 92, 95, 100, 102, 103, 186) que tratam da aposentadoria, da contagem do tempo de serviço e das licenças. Todos esses mecanismos legais, impostos pelo governo, rompem a ordem jurídica anterior, pactuada e discutida entre o movimento sindical dos trabalhadores do serviço público e o parlamento, durante o período da Constituinte e quando da elaboração do RJU. Verifica-se que a estratégia da flexibilização das relações de trabalho, já largamente usada no setor privado da economia, estende-se agora para a administração pública, onde provavelmente causará os mesmos problemas para os trabalhadores desse setor: demissões, terceirização, precarização do emprego, falta de política salarial.

A tendência desse processo é a divisão dos servidores, com a criação de duas categorias: uma categoria, ligada às *Agências Executivas*, detentora de cargo público, gozando de estabilidade e devendo ser submetida a concurso público para ingresso na carreira; a segunda categoria, ligada às *Organizações Sociais*, constituída por detentores de emprego público que têm sua estabilidade flexibilizada e passam ser submetidos a processo seletivo.

No núcleo estratégico do Estado, as carreiras assumiram o caráter de carreira de Estado, com servidores estatutários, e, nas atividades não-exclusivas de Estado, são criadas carreiras de empregados celetistas; na administração indireta e nos serviços operacionais, os cargos em comissão permaneceram livres para nomeação. Nesse sentido, em setembro de 1997, o governo avançou, com a criação de três novas carreiras na área de Supervisor Médico-pericial, na de Analista de Comércio Exterior, na de Fiscal de Defesa Agropecuária, que terão remuneração baseada no desempenho profissional.

Embora um dos principais elementos da crise financeira do setor público seja o gasto com as dívidas externa e interna, cujo principal item de despesa nas contas públicas é o pagamento das altas taxas de juros, o governo tem priorizado, como saída para reduzir o déficit público, o enxugamento da máquina administrativa, através de medidas de contenção dos gastos públicos,²⁷ que tem implicado, especialmente, no corte dos gastos com políticas públicas e com uma redução na folha de pagamentos dos trabalhadores do serviço público.

O Brasil não apresenta um quadro de funcionários, tão grande como o governo costuma alardear. O índice de 8,9 funcionários e empregados em estatais, para cada 1.000 habitantes é inferior ao de muitos países, como a França, onde essa relação é de 46,4; na Espanha, 53,4; na Itália, 65,0; na Inglaterra, de 91,0, considerando-se que esses dados são de 1993, época em que todos esses países já haviam implementado reformas do Estado e reduzido seus consolidados Estados de Bem-Estar. Além disso, há que se considerar que esses países têm uma situação sócio-econômica, com um padrão de vida e de salário bem melhores de que o Brasil e com uma renda per capita superior.

Na tabela 1, pode-se observar o quantitativo de servidores da União, onde os ativos do poder Executivo perfazem, no mês de agosto, um total de 506.409 (sendo, 42.227 desses docentes do Ensino Superior) funcionários distribuídos em cerca de 178 órgãos e repartições, no Brasil inteiro, em todas as áreas das políticas públicas. Se forem considerados apenas os servidores do Poder Executivo, o número de funcionários vem diminuindo contínua e gradativamente.

²⁷ Segundo Araújo T.B. (1993:53-61), a crise das finanças do setor público está relacionada com a dívida externa, com a crise financeira de empresas estatais e com a dívida interna da União, particularmente sua dívida mobiliária. No orçamento federal de 1993 as despesas com encargos das dívidas externa e interna estavam previstas para representar 65% da despesa corrente do governo. Segundo ela, um dos principais desafios para sanear as finanças públicas, o mais importante seria corrigir o problema mais grave, que é a valorização de capitais na esfera financeira, alimentada pelos altos juros pagos pelo governo e pela emissão de títulos com alta remuneração, e complementarmente reduzir gastos e aumentar a receita pública.

**Tabela 1 - Quantitativo de Servidores da União por Situação Funcional
Agosto e setembro de 1999**

	Ativos	Ativos	Aposentados	Inst. pensão	Total
Meses	setembro	agosto	agosto	agosto	Agosto
Executivo	502.164	506.409	394.964	198.505	1.099.871
- Adm. Direta	210.535	212.693	225.945	147.239	585.877
- Autarquias	196.366	197.609	136.186	41.161	374.956
- Fundações	95.263	96.107	32.812	10.116	139.038
BACEN	4.522	4.532	2.927	252	7.711
MPU	6.889	6.888	1.530	625	9.043
Emp. Públicas	29.143	27.955	-	-	27.955
Soc. Econ. Mista	7.913	7.842	-	-	7.842
Militares	319.673	319.603	127.854	163.016	610.473
Legislativo	19.161	18.983	6.728	4.110	29.821
Judiciário	78.892	78.296	15.297	4.944	98.537
Total	968.357	970.508	549.282	371.463	1.891.253
Transf. Intragoverno ¹	104.279	104.279	34.116	22.745	161.240

Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal, n.º 41 e 42, p. 25. Elaboração: SRH/MP. Fonte: SRH/MP e STN/F

1. n.º de empregados de outras esferas de governo com recursos das transferências governamentais

Observa-se, ainda, na Tabela 1, uma ligeira variação do quantitativo de servidores ativos entre os meses de agosto e setembro, com uma diminuição de número de ativos, de 506.409 para 502.164, ou seja, uma diferença de 4.245 servidores, sendo que na coluna de ativos do Poder Executivo – Administração Direta houve uma diminuição de 212.693 mil para 210.535. Como os dados referentes à aposentadoria, no mês de setembro, não mudaram, pode-se supor que essa redução seja devido às demissões incentivadas pelo PDV, versão 1999.

Conforme a tabela 2, em 1988, os servidores públicos eram 705.548 e o número total, incluindo os empregados das empresas estatais, era 1.442.657, em 1999, número reduzido para 502.164, representando uma redução de 203.384 servidores.

Tabela 2 - Evolução do Quantitativo de Servidores Civis**

Ano	Civis do Poder Executivo ¹	Civis do Poder Executivo + Empregados das Estatais ²
1988	705.548	1.442.657*
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.312.682
1991 ³	598.375	1.238.817
1992 ⁴	620.870	1.261.037
1993	592.898	1.236.538
1994	583.020	1.216.058
1995	567.689	1.140.711
1996	554.736	1.068.063
1997 ⁵	531.725	994.805
1998	513.720	919.732
1999 ⁶	502.164	

** Boletim Estatístico de Pessoal, n.º 42, de 1999:39. MPOG/SRH.

¹ Número de Servidores Civis ativos do Poder Executivo(adm. Direta, autarquias e fundações). Até 1991, uma parcela significativa desses servidores era celetista.

² inclui Servidores Civis ativos do Poder Executivo e empregados das estatais.

³ Em 1991 ocorreu desligamento de servidores – Gov. Collor.

⁴ Em 1992 ocorreu reintegração dos servidores – Gov. Collor.

⁵ A partir de jun/97, considerado critério de Força de Trabalho. Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido

⁶ posição de setembro de 1999. *Retirado do Boletim Estatístico n.º 1, de maio de 1996.

As despesas com o pagamento dos servidores Federais ativos, do Poder Executivo da União, têm apresentado redução. Em 1995 esses gastos eram de R\$ 21.935.000; em 1996, foram reduzidos para R\$ 20.799.000; em 1997, atingiram R\$ 20.071.000; em 1998, R\$ 19.132.000, o que corresponde a uma redução de gastos na folha de pagamentos, de cerca de 13%. (BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL, n.º 42, 1999, p. 39). Assim, observa-se o êxito na redução dos gastos governamentais com pessoal, ou com a redução do Estado.

Desde o governo Collor, com a alegada meta de se atingir a redução do déficit público, diversas estratégias vêm sendo implantadas, com destaque para a redução dos gastos com funcionários públicos e a redução de funcionários, através da implementação de programas de demissão voluntária nas diversas instâncias da

administração: no governo federal, nos estados e municípios, nas empresas estatais e na administração direta. Além disso, foram realizadas demissões compulsórias, extinção de cargos e disponibilidade de servidores.

Fernando Henrique, além de ter acabado a política salarial desses trabalhadores, e de não ter previsto reajustes salariais durante o seu governo, promoveu a extinção de cargos públicos, e usou, largamente, formas precárias e temporárias de contratação. Nesse governo foram extintos mais de cem mil cargos e houve demissão de cerca de cinquenta mil funcionários da administração direta que não gozavam de estabilidade (BOLETIM DIAP, nov.1996).

Além disso, foram efetivados Programas de Desligamento Voluntário dos Servidores Civis da União – PDV. O primeiro, em 1997, embora tivesse como objetivo dispensar, entre quinze e trinta mil servidores estáveis, acabou efetivando 9.494 demissões, o que representou uma redução de 1,2% na folha de pagamentos dos servidores civis ativos da União, que em janeiro de 1997 representava oitocentos milhões de reais (MARE. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PDV, 1997). Segundo o MARE, de 1994 a 1998, o número de funcionários civis do Executivo e de estatais federais foi reduzido de 1.216.058 para 886.818 mil, significando uma redução de cerca de 17%.

Diante do resultado desse primeiro PDV, não satisfatório na visão do governo, ele resolve implementar novo PDV, que se fez necessário, principalmente, porque foram acertadas metas de redução de gastos com o FMI, quando do acerto de um novo pacote de empréstimos, feito por esse organismo ao Brasil, no início de 1999. Esse novo PDV, instituído pela Medida Provisória n.º 1.917, de 29 de Julho de 1999, incluído no Programa de Gestão de Pessoal (PGP), é destinado ao servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional. Além do incentivo à demissão,

ele prevê a jornada de trabalho reduzida, com remuneração proporcional; a licença sem remuneração, com pagamento de incentivo em pecúnia e a disponibilidade. As três primeiras medidas são de caráter voluntário para o servidor, enquanto a última independe de sua vontade. O incentivo à demissão voluntária é dirigido a todos os servidores das atividades-meio, exceto aos integrantes de poucas carreiras típicas de Estado. O prazo para o servidor pedir desligamento do serviço público era até 3 de setembro de 1999.

Esse programa traz algumas novidades, em relação ao primeiro PDV, além do incentivo à demissão, em troca de um "prêmio", que consiste numa indenização de 1,25 salário por ano trabalhado, acenando o governo com o acréscimo do pagamento a vista dos 28,86%. Esse valor corresponde a um direito de reajuste salarial que os trabalhadores tinham, mas foi confiscado no governo Collor, sendo, depois, conquistado na justiça. Além disso, é oferecido ao servidor um empréstimo de até trinta mil reais junto ao Banco do Brasil, para a montagem de negócio próprio, com a assessoria do Sebrae. A outra novidade é que esse programa será permanente, ficando a critério do governo abrir novos períodos para programas de demissão voluntária e definir o valor do estímulo, incentivo ou "prêmio" pela adesão do servidor. Ele vem acompanhado ainda de outras medidas, como o incentivo à adoção de jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia.²⁸

A terceira medida é o incentivo para que o servidor peça licença não remunerada, para a qual, é oferecida a concessão de um empréstimo de até dez mil reais no Banco do Brasil, para que ele possa montar seu próprio negócio. A quarta medida

²⁸ "de natureza indenizatória, correspondente a seis vezes a remuneração a que faz jus, na data em que for concedida, ao servidor da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União, ocupante exclusivamente de cargo de provimento efetivo, desde que não esteja em estágio probatório" como prevê o Art.8º.

trata da disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, mediante ato administrativo do governo. Ela é apresentada como recurso final a ser utilizado pelo governo, ao definir que o cargo exercido seja declarado desnecessário ou extinto, nos termos do decreto nº 3.151, publicado no Diário Oficial do dia 24 de agosto de 1999, caso os servidores não fizerem adesão voluntária às medidas anteriores. O decreto determina as condições para a colocação do servidor em disponibilidade, independentemente da sua vontade.

A extinção e/ou declaração de desnecessidade de cargos públicos, de acordo com o interesse público e a conveniência da administração. Os critérios para definição da disponibilidade serão os seguintes: a) menor tempo de serviço, b) menor remuneração, c) idade menor, d) menor número de dependentes.

Trata-se, como se vê, de uma grande chantagem, que induz ou até mesmo força o servidor a optar por uma das alternativas, sob pena de ser colocado em disponibilidade. A redução dos funcionários do serviço público e o não pagamento de aumentos salariais a eles, segundo o governo, não representaram uma redução de despesas para o Estado, uma vez que as despesas do governo federal, excetuando-se os gastos com juros, passaram de R\$ 130 bilhões em 1995 para R\$ 180 bilhões em 1998 (38,5%), mesmo tendo aumentado os dispêndios com a previdência, uma vez que representavam 32,6 bilhões, em 1995, e aumentaram para R\$ 53,8 bilhões em 1998. Esses gastos com a previdência, por sua vez, são bem menores do que os gastos com juros que consumiram, em 1998, R\$ 70 bilhões (FOLHA DE SÃO PAULO, p.1-6 Brasil, 28/12/98).

A priorização da contenção de salários, com a quebra da estabilidade e com as demissões de servidores públicos, demonstra uma lógica que busca responsabilizar as

despesas com pessoal pelo desequilíbrio permanente das finanças públicas (MUNHOZ 1977, p. 244).

Em 1997, durante a crise financeira que abateu os países asiáticos, o governo brasileiro executou diversas medidas fiscais para reduzir os gastos estatais, que ficaram conhecidas como “Pacote 51”, atingindo diretamente as políticas sociais e os servidores públicos. No mês de outubro do mesmo ano, com o agravamento da crise financeira internacional e brasileira, o governo, mais uma vez, determinou diversas medidas fiscais, que visavam a reduzir os gastos públicos, como forma de atender às exigências do FMI. As medidas concentraram-se em cortes de gastos nas políticas públicas e na busca de maior arrecadação, fazendo recair diretamente sobre os servidores públicos o desconto a mais para a seguridade social.

Como forma de complementar a reforma administrativa, diversas leis e projetos de leis complementares²⁹ estão sendo regulamentados, entre os quais, Projeto de Lei n.º 4.811/98, que "*disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional*", já aprovado no Congresso Nacional. Esse projeto, no *caput* de seu art. 2º, determina que os servidores públicos não incluídos nas carreiras exclusivas de Estado, contratados após a transformação do projeto em lei, o serão no regime de emprego da CLT. Com a aprovação de tal dispositivo, os trabalhadores do serviço público deixarão de ter direito à estabilidade, à aposentadoria integral, à paridade de vencimentos entre os ativos e inativos, nem tampouco gozarão das poucas prerrogativas dos trabalhadores da iniciativa privada, entre as quais o direito à livre negociação salarial e a condições de trabalho e FGTS.

²⁹ PLC nº248/98, disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências; Projeto de Lei Nº 4.811, de 1998 (Do Poder Executivo), disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional; Lei nº 9.801, 16 de Junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências; Lei Complementar nº 96, 31 de Maio de 1999, disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição; Lei 9.784 de 29/01/2000, regula processo administrativo no âmbito da administração pública federal.

Na reforma do Estado, observam-se propostas de divisão e diferenciação dos trabalhadores do serviço público, entre estáveis e não estáveis, perspectivas de planos de cargos e salários diferenciados que levam a uma fragmentação da unidade dos servidores que tem sido construída com base nesses pontos. Ainda comprometem os laços de solidariedade entre esses trabalhadores e contribui para a fragmentação material e política desses sujeitos coletivos, dificultam a formação e consolidação de uma identidade comum aos servidores do Estado e a elaboração de pautas de reivindicações comuns e formas de lutas unificadas.

Todas essas medidas surgiram como um turbilhão, com o governo agindo em várias frentes, deixando os trabalhadores e seu movimento atônitos, tamanha a dimensão dos prejuízos causados por elas. A aliança do governo com os partidos mais conservadores, formando uma verdadeira frente, diante de uma oposição da minoria, permitiu que o Executivo conseguisse aprovar praticamente todas as suas propostas. As ações e mobilizações empreendidas pelo movimento sindical tornaram-se frágeis e quase inócuas, diante do poder quase absoluto do Executivo, que contava com a adesão passiva do legislativo, do judiciário e do quarto poder que é a mídia.

A ameaça de demissão tem funcionado como elemento desmobilizador dos trabalhadores do serviço público, uma vez que tem exercido pressão para conter os movimentos reivindicativos dos servidores, preocupados em perder seus empregos, caso participem de ações coletivas promovidas pelas entidades sindicais. A fragmentação e a dispersão dos interesses, por categoria, fragilizaram a aliança entre as entidades sindicais dos diversos segmentos dos trabalhadores públicos.

Todas essas propostas de reformas do Estado concorreram para uma desestruturação dos serviços públicos, e, conseqüentemente, para a desorganização do movimento sindical dos servidores públicos. As modificações propostas em relação às

formas de contratação de pessoal e de serviços públicos, como a flexibilização na forma de contratação e a liberdade para nomeação para cargos públicos no aparato administrativo do Estado Brasileiro, que se tem caracterizado historicamente por uma ampla rede de clientelismo e nepotismo, permitem amplos espaços para todo o tipo de arbítrio, apadrinhamento político, perseguições e para o comprometimento da qualidade dos serviços prestados à população.

Essas modificações estruturais nas funções, na organização, gestão e funcionamento do aparelho do Estado redefinem a especificidade do trabalho no serviço público, marcado pela produção de valores de uso e produção de antivalores, que não entram no circuito de valorização, mas diretamente no consumo social. Nas *Organizações Sociais*, os serviços terão um caráter híbrido: público e privado. Ao mesmo tempo em que parte se constitui em valor de uso, outra parte funciona como valor de troca; parte do trabalho dos trabalhadores, nesses serviços, se realizará enquanto valor; parte como antivalor; parte como consumidora de riqueza e outra, como produção de valor.

A partir dos elementos apresentados nesse capítulo, pôde-se identificar, na reforma do Estado, uma reorientação das suas funções sociais, uma redefinição dos espaços do público e do privado, com um acento maior na esfera privada, uma tendência que conduz a uma transferência progressiva das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas, para a sociedade, notadamente, para os cidadãos usuários e financiadores do fundo público, com os pesados impostos que pagam.

Para a grande maioria desses cidadãos, a única alternativa de acesso aos serviços sociais seria através da oferta estatal devida. Na ausência do poder público, eles assumem, outra vez, o ônus da prestação dos serviços que constitucionalmente o Estado teria o dever de ofertar. A sociedade civil organizada criou alternativas com o

chamado terceiro setor e suas ONGs, atuando nas franjas do público e do privado, que o governo, espertamente, tratou de aproveitar, tornando uma política efetiva do poder público.

As políticas sociais públicas, pelas quais a sociedade lutou nos movimentos sociais, para que fossem concretizadas, como direitos de cidadania - uma cidadania que tinha no trabalho e nos direitos trabalhistas um fator de inclusão social - tornam-se filantropia privada, transformam-se em mercadoria e o cidadão torna-se consumidor, um consumidor que encontra no desemprego estrutural o limite para o acesso ao mercado de bens e serviços. Pode-se deduzir que as orientações privatistas predominaram nas políticas sociais, pela diminuição dos gastos sociais, redundando numa diminuição, ou num "enxugamento" do Estado do ponto de vista das políticas sociais, ao tempo em que, inversamente, percebe-se uma ênfase no direcionamento do fundo público para a iniciativa privada.

III CAPÍTULO

A REFORMA DA UNIVERSIDADE: DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO E PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

3.1. Diretrizes, princípios e influências da reforma educacional: seletividade e privatização

Neste capítulo busca-se entender a articulação entre a crise do Estado, sua mudança e a relação que se estabelece entre a crise e a reforma educacional. Pois a reforma do Estado também repercutiu no sistema educacional brasileiro, que vem passando por reformas que atingem seus fins, as diretrizes e as bases da educação, sua estrutura e o seu funcionamento, bem como vem alcançando a administração e a gestão das instituições educativas. Tais mudanças ocorrem articuladas com as reformas estruturais que envolvem a economia e o Estado e acompanham uma tendência internacional, nos anos 1990.³⁰

A educação, como uma prática social e a escola como lócus primordial da atividade educativa, que se consolidou ligada estruturalmente ao capitalismo, não está imune às transformações históricas que a sociedade capitalista vivencia. Assim, ela tem experienciado diversas mudanças, tendo em vista acompanhar as transformações sociais, econômicas, políticas, culturais. Davini (1997, p. 142-143) destaca que tem havido uma tendência para reformas educacionais, ocorrendo como movimentos constantes, desde a Segunda Guerra Mundial.

³⁰ Ver LIMA, L.C (1997) e AFONSO (1997) que tratam da reforma da Universidade em Portugal e AGUIAR (1998), ALVAREZ (1998), AROCENA (1998), CATANI e GUTIERREZ (1997), CUNHA (1997, 1999), DOURADO e OLIVEIRA (1999), ESQUIVEL (1997, 1998), FÁVERO (1998), GUADILLA (1998), KROTSCH (1996,1997, 1998), MOROSINI (1997), SILVA, O. (1998); SILVA JÚNIOR (1996), WARDE (1997) que analisam os processos de reforma nas universidades em países latino-americanos, como Argentina, Chile, Venezuela e Brasil.

Os movimentos reformistas têm sido, assim, direcionados de forma que o aparato educativo apóie a modernização econômica e consolide a formulação de consensos sociais para racionalizar o sistema, alinhando-o quanto a objetivos nacionais, estrutura econômica e pressões nacionais e internacionais.

Essas reformas estão engajadas na lógica da "*reconfiguração do capitalismo internacional e nas as políticas macroeconômicas e sociais do neoliberalismo*" (MELO, 1996, p. 45), assumem um caráter conservador e têm-se fortalecido nos países latino-americanos. O financiamento das instituições públicas está entre os principais aspectos da reforma da educação superior. Ao se repensar o seu financiamento, duas saídas se confrontam. Uma progressista, que propõe reforçar a autonomia universitária, mantendo o caráter estatal; a outra, neoliberal, que se apresenta como uma corrente privatista. Esta última tem-se demonstrado dominante e segundo Melo (p. 45). "*reflete um movimento de readequação das universidades às mudanças na realidade mundial, mas também, a orientação política neoliberal de inúmeros governos no cenários internacional*"

Assim, infere-se que as reformas educacionais no Brasil não se constituem de ações isoladas, mas estão em consonância com os projetos políticos dominantes e hegemônicos, externos e internos, que buscam impulsionar a ação do Estado e das suas políticas sociais para atendimento de seus interesses.

Embora não se desconheça a influência interna de interesses ligados às questões econômicas, políticas, sociais e culturais intervenientes nos rumos da política educacional brasileira, indica-se que, assim como ocorre em relação à reforma do Estado, na reforma da educação também há uma notável identificação com os princípios e diretrizes de programas neoliberais e de organismos internacionais.³¹ Internamente,

³¹ Compartilham dessas idéias, no campo da educação: COSTA (1995), FÁVERO, (1998), FISCHMAN (1998), FONSECA (1998), MELO (1996), SGUISSARD (1997,1998), QUEIROZ (1998), TOMASI (1996), TORRES (1995), TORRES (1996),), CATANI E GUTIERREZ (1997), CUNHA (1997, 1999), DAVINI (1997), DOURADO e OLIVEIRA (1999), ESQUIVEL (1997, 1998), FÁVERO (1998), no campo das políticas sociais, diversos autores apontados na nota 6 do capítulo I.

elas buscam coadunar-se com as reformas estruturais implementadas com maior empenho, desde 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso, indicadas e monitoradas pelo FMI, que buscam, com as políticas macroeconômicas, harmonizar a economia brasileira com as novas configurações do capitalismo mundial.

No incremento de projetos educacionais, fundamentados nas diretrizes dos organismos internacionais, destacam-se interesses de ordem econômica, financeira, política, ideológica, cultural e simbólica. Do ponto de vista financeiro, os organismos multilaterais dispõem de recursos para financiar as políticas, o que implica uma situação atrativa, quando a situação interna dos países é de escassez de recursos. Do ponto de vista político, as recomendações das agências internacionais encontram abrigo nos grupos políticos dominantes, que usam esses projetos e financiamentos como elementos de reforço político e de busca de hegemonia política e simbólica. Como destaca Cunha (1997, p. 22), essas políticas

refletem o protagonismo de grupos internos, que buscam valorizar suas propostas mediante endosso político, importante, não apenas devido ao poder financeiro por elas detido, como, também, devido ao valor simbólico que tais propostas passam a ostentar, depois de consagradas pelo agente externo".

A influência externa de idéias e programas na política de educação e a dependência brasileira em relação aos organismos internacionais no que diz respeito às diretrizes políticas, administrativas e financeiras que regem a educação no Brasil, não são fatos tão recentes. Desde os anos 1960, que essa dependência, especialmente em relação aos Estados Unidos da América, faz-se marcante com o histórico acordo MEC-USAID, que incluiu, desde a influência direta e explícita na filosofia da política educacional para o ensino superior, como também, a elaboração, por uma comissão de especialistas americanos, da própria legislação que veio a reger a educação superior, a

partir de então, como revelam os estudos realizados por Sguissard, (1998), Fávero (1991, 1992), Germano (1993) e Cunha (1988).

Essa preocupação com a educação não é adstrita aos aspectos internos do sistema educacional, ou a uma inquietação com os problemas filosóficos ou metodológicos enfrentados pelo sistema, mas insere-se numa preocupação estratégica mais ampliada, relacionada com os objetivos políticos norte-americanos, de exercer uma hegemonia econômica, política, cultural e ideológica sobre toda a região das Américas, fortalecendo a posição de liderança americana na ordem mundial do pós-guerra, objetivando consolidar a influência dos EUA, como uma grande potência mundial, sobre os outros países americanos (Chomsky, 1996; Moura, 1986; Soares, 1996). A educação é, assim, um dos, se não, o mais importante elemento do jogo de poder e de dominação e hegemonia que tem, na economia, um ponto vital.

Além disso, do ponto de vista da lógica instrumental do capital, a educação assume um papel estratégico fundamental na reprodução das relações sociais, tanto do ponto de vista da formação da força de trabalho, na transmissão dos saberes necessários ao fazer do mundo do trabalho, quanto do ponto de vista cultural, simbólico e político, na construção de hegemonia, na busca de consenso e controle social. Nesse caso, a educação é vista como instrumento ideológico, como cimento da coesão social, ou da aceitação e compreensão do mundo capitalista na ótica dos interesses do capital. Ou seja, a educação é um elemento importante na hegemonia das classes que detêm o poder econômico e político.³²

³² A concepção da educação como aparelho ideológico de Estado e como instrumento de reprodução das relações sociais de produção foi estudada e discutida por ALTHUSSER (1983) ESTABLET e BAUDELOT (1971) e POULANTZAS (1974). GRAMSCI (1977) também discute o papel da escola na reprodução social enquanto instrumento de hegemonia, ou instrumento fundamental na luta entre as classes sociais pelo exercício do poder, porém apontando uma perspectiva de contra-hegemonia que a educação pode assumir, do ponto de vista das classes subalternas.

Na década de 1990, o movimento reformista que atinge os países periféricos assume a necessidade de alinhamento, não só na economia, mas nas instituições do Estado e da educação, ao novo formato da ordem capitalista mundial, hegemonizada pelo neoliberalismo e pelo capital financeiro mundializado.

É notável a influência na educação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências; a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) e sua Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (ORELAC); a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), essa última mais atuante nas décadas de 1960 e 1970.

Mais forte ainda tem sido a influência do Banco Mundial (BM), que, desde a década de 1970, tem agido como agência financiadora e técnica que define orientações para a educação nos países não desenvolvidos. Nesse caso, a ascendência americana também se faz presente, uma vez que os Estados Unidos da América é um dos países membros que assume um peso dominante nessas instituições, especialmente no BM, onde tem um grande poder de voto. Com sua ação de direção e controle das políticas de ajuste estrutural e da dívida externa nos países latino-americanos, o BM tem atuado como instrumento auxiliar da política externa norte-americana (SOARES, 1996, p. 16-17). Do ponto de vista financeiro, a influência do BM tem-se intensificado a partir do início dos anos de 1990, quando aumentaram os volumes de empréstimos desse banco, destinados à educação, passando dos 2% vigentes no período anterior, para 29% no período de 1991 a 1994, correspondendo a U\$ 1.059.000 milhões, dentro de um total de 3.707,000 milhões dólares, de empréstimos concedidos ao Brasil (Sguissard, 1998b, p. 206).

No sentido de unificar as diretrizes e orientações para a educação nos países dependentes, a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU) e o Banco Mundial realizaram a Conferência de Educação para Todos, em 1990, na Tailândia, que resultou na Declaração Mundial de Educação para Todos, que contém as diretrizes básicas para orientar esses países na elaboração de suas políticas de educação. Nesse evento, eles se comprometem com algumas metas, especialmente relacionadas com a erradicação do analfabetismo e com a universalização da educação básica.

No Brasil, essas resoluções se expressaram na Constituição Federal, na elaboração de um Plano Decenal de Educação Para Todos e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), em seus Art. 9 e 10, que definem a competência da União para elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados e municípios, em sintonia com a Declaração emanada daquele evento (Art. 8, §7).

Assim, apesar da existência de um documento que representa a visão dos segmentos que efetivamente vivenciam a educação, elaborado pelo Fórum Nacional em defesa da Educação pública, prevaleceu a concepção governamental que se identifica muito mais com os interesses e ideais dos setores dominantes e recebem a influência dos organismos que oferecem prioridades e metas à educação nos países dependentes.

A concepção que permeia a visão das instituições, anteriormente citadas, especialmente do Banco Mundial, aponta para duas preocupações básicas: a econômica e a social. De uma parte, alimenta-se de um pressuposto econômico de que a educação é um elemento importante para a promoção da retomada do desenvolvimento (leia-se crescimento) econômico dos países, e, de outra, aponta para um pretenso progresso pessoal e social, partilhado pelos indivíduos que têm acesso à educação escolar. Nesse

sentido, desde a década de 1970, essas instituições elegem a educação básica como prioridade.

Fundamentado em tais princípios, o BM, dentro de um Programa de Cooperação Internacional, incluiu em seus financiamentos uma carteira social com a preocupação de combater a pobreza que cada vez mais se agrava nos países não desenvolvidos, temendo ser a pobreza elemento capaz de comprometer a ordem pública (capitalista). Em seus documentos oficiais, o BM considera a Educação um fator de crescimento econômico, através da capacidade de preparar técnicos para o setor produtivo, especialmente em nível de segundo grau, acarretando efeitos, a longo prazo, nos setores industriais e agrícolas mais modernos, voltados para a exportação (BIRD, 1971). Dentro do Programa de Cooperação Internacional, ele financiou diversos programas voltados para a educação básica na América Latina, especialmente em áreas onde se concentrava maior pobreza. No Brasil, entre 1970 e início de 1990, o BM financiou cinco projetos educacionais.

De acordo com Fonseca (1998b), nesse período, foram desenvolvidos os seguintes projetos: de 1971 a 1978 - projeto destinado ao ensino técnico de 2º grau, industrial e agrícola, visando ao desenvolvimento de metodologias de ensino, baseadas no modelo escola-fazenda, além de se prever a criação de cursos de curta duração para engenheiros de operação, no âmbito das escolas técnicas, originando os CEFETs atuais. O segundo projeto - de 1974 a 1979 - representou a continuidade da colaboração da USAID, através de uma organização tripartite MEC/USAID/BIRD e visava à prestação de cooperação técnica às Secretarias Estaduais de Educação do Norte e Nordeste, com vistas à implantação da Lei 5.692/1971. Um dos principais objetivos desse projeto consistia em construir e equipar cerca de 40 centros de ensino profissionalizante. O terceiro projeto - 1980 a 1987 - pretendia promover a melhoria e o acesso ao ensino

primário, tendo atingido cerca de quatrocentos municípios da zona rural do Nordeste. O quarto projeto - 1983 a 1990 - voltou-se novamente para o ensino técnico profissionalizante, atingindo cerca de 37 escolas industriais e 49 escolas agrícolas, federais e estaduais. O quinto projeto - de 1984 a 1992, foi também voltado para a educação primária, em outras regiões: Norte e Centro-Oeste.

Entre esses projetos, destacam-se algumas experiências, como o Programa de Assistência Educacional aos Municípios - PROMUNICÍPIO, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - Pólo Nordeste/1974 e o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural EDURURAL/NE, destinados à educação rural, projetos analisados por Fonseca (1998), Queiroz (1997, 1998, 1999) e Sousa, S.Z. 1998. Este último programa atendeu a 400 municípios nordestinos, subsidiando especialmente sua infra-estrutura física, com a construção e melhoria de prédios, capacitação de recursos humanos, material didático, material escolar e de apoio ao processo ensino-aprendizagem (QUEIROZ, 1998, p. 2).

No nível da educação superior, o BID emprestou, nos anos 1970, 195 milhões de dólares, 50% dos recursos destinados à construção dos campi universitários, cujo modelo padrão adotado, após a reforma universitária durante o regime político militar, era de "cidades universitárias", geralmente meio afastadas dos centros das cidades, onde se concentravam todos os cursos de todas as áreas de conhecimento. Esse modelo de instituição universitária orientava-se, tanto por motivos econômicos, visando a uma racionalidade de custos, quanto por objetivos políticos, uma vez que distanciavam e tornaram as universidades ilhas fechadas distanciadas dos centros das cidades, dificultando as manifestações e passeatas, tão presentes e freqüentes no movimento estudantil, no início da década de 1960.

Para além dos interesses políticos, travestidos de "sociais", incluídos na retórica de promoção da igualdade e combate à pobreza, embutidos nesses financiamentos, o BM visava a interesses macroeconômicos, já apontados, e contava, prioritariamente, com os retornos financeiros dos empréstimos, pois, como aponta Fonseca (1998, p. 13), "*o modelo de financiamento dos projetos educacionais incorpora condições financeiras rígidas, incluindo a cobrança de juros e taxas e de outras despesas cambiais*". As preocupações do BM com a educação básica encontram eco no Brasil, principalmente levando-se em consideração que esse é um país onde sempre a educação foi seletiva e restritiva, com amplas camadas da população sem acesso aos seus níveis mínimos.

Apesar das controvérsias sobre os gastos com educação (NEGRI, 1997), em 1995, de acordo com dados do IPEA/DISOC (citados por Castro, 1999), os recursos para essa área atingiram 4,21 % do PIB. Em 1996, os gastos com educação em todos os programas e níveis de governo, incluindo as despesas com precatórios e amortização de dívidas, somaram R\$ 38.005.000.000, e, em 1997, totalizaram R\$ 43.003.000.000, correspondendo a aproximadamente 5% do PIB (citados no parecer do relator do PNE, p. 104). Esses recursos são insuficientes, dada a demanda pelo acesso à educação fundamental.

Conforme dados da OCDE, o Brasil apresentou, no ano de 1998, um percentual de 4,9% de gastos com educação em relação ao PIB. Segundo essa organização, tal percentual estaria acompanhando a média dos países que a integram e seria superior aos gastos dos países latinos, como a Argentina, que, no mesmo período, teve um gasto de 3,4% do PIB, seguida pelo Paraguai (3,1%), Chile (3%) e Uruguai (2,7%).

No entanto, não se pode deixar de considerar que, países como a Argentina, Chile e o Uruguai construíram, desde há tempos, um consistente sistema educacional;

que a população brasileira é bem superior à de todos esses países; que o Brasil tem um sistema escolar excludente, que apresenta diversos problemas de evasão e repetência escolar, de analfabetismo, atraso de escolarização, problemas que ampliam as necessidades e elevam as demandas por educação em todos os níveis, e, portanto, as necessidades de ampliação dos recursos para a educação. Como reconhece o Ministro Paulo Renato: "*Nosso sistema educacional é um sistema de massas, que abriga uma população superior à da Argentina e quase do mesmo tamanho das populações da França ou da Itália*". Ele acrescenta: "*é óbvio que se formos dividir o montante de recursos disponíveis pela imensidão de alunos que temos na escola, o valor per capita vai cair*" (FOLHA DE SÃO PAULO, 20/10/1999).

No final do milênio, apesar de ter havido um progressivo crescimento do acesso da população à educação básica, ainda temos um quadro lamentável que revela uma elevada taxa de analfabetos, de 14,7% da população com 15 anos ou mais de idade, correspondendo, em números absolutos, a 15,5 milhões de pessoas, de acordo com a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 1996, feita pelo IBGE.

O quadro educacional brasileiro, conforme aponta o Censo Escolar do MEC de 1998, indica uma expansão da taxa de escolaridade média, que passou de dois anos de estudo em 1960, para cerca de cinco anos em 1990. Nesse período de 30 anos, mesmo que a média de anos de estudo tenha crescido mais que o dobro, o Brasil ainda é um país com uma das mais baixas taxas de escolaridade, com uma população economicamente ativa composta de 74.000.000 de trabalhadores, dos quais a escolaridade média é de 3,8 anos de estudo, comparável aos índices do Haiti e Honduras. Já em outros países da América Latina, como Argentina, a média é de 8,7

anos, no Chile, de 7,5 e no Paraguai de 9 anos. Nos países asiáticos, a Coréia do Sul apresenta uma média de 11 anos (BRASIL EM EXAME, setembro de 1997).

O Censo Escolar do MEC aponta outros dados desconcertantes que revelam a seletividade da educação brasileira. Em 1990, apenas 19% da população do país possuía o primeiro grau completo; 13%, o nível médio e 8%, o nível superior. Em relação às matrículas, houve uma mudança que sinaliza para uma diminuição da participação no ensino fundamental, em relação ao conjunto do sistema, paralela a um crescimento dos demais níveis de ensino.

Assim, em 1994, observa-se o seguinte quadro: 71% do total de matrículas referem-se ao ensino fundamental; 13% ao pré-escolar; 12% ao ensino médio e cerca de 4% ao nível superior", ainda em relação aos dados do MEC, que acrescenta que, "apenas 7,7% da população brasileira de 20 a 24 anos freqüentam o ensino superior, uma das menores taxas do mundo" (Estatísticas da Educação Básica no Brasil).

Esse quadro de escolarização desigual no país denuncia os resultados decorrentes de processos de desenvolvimento econômico extremamente desiguais, de extrema concentração de renda e níveis elevados de pobreza, como bem reconhece o documento do MEC Estatísticas da Educação Básica no Brasil. Ele ainda reflete as disparidades e desigualdades educacionais, quando se cruzam dados de escolaridade com a renda, com o sexo e a cor. Em 1990 os homens apresentavam uma média de 5,1 anos de estudo enquanto as mulheres atingiam 4,9. Quando a comparação é feita em relação à cor, o quadro, em 1990, era o seguinte: indivíduos de cor branca apresentavam 5,9 anos de estudo, os pretos 3,3, os pardos 3,6 e os amarelos 8,6 anos. Apesar dessa classificação de cor da pele, utilizada como elemento definidor da raça, que não define bem a situação racial no Brasil, o que os dados revelam é uma disparidade acentuada de

acesso à escolaridade básica, com a agravante da discriminação racial, tão negada na celebrada e dissimulada democracia racial brasileira.³³

Deve-se ressaltar a situação no ensino superior. Conforme foi mostrado, representava, em 1994, apenas 4% das matrículas na educação. Esse nível de educação, apesar de ter melhorado seu desempenho no que se refere à expansão do número de matrículas, apresentando uma taxa de expansão anual de 7% nos últimos quatro anos, atingindo 9% em 1999, e o número de alunos ter saltado de 1.945.000 em 1997, para 2.125.000 em 1998, verifica-se que 62% dos alunos encontram-se nas escolas privadas e apenas 38% nas instituições públicas, o que demonstra que a educação superior pública não mereceu a atenção necessária para que todos a ela tivessem acesso, demonstrando que já está majoritariamente privatizada. Os dados referentes à educação fundamental, se combinados com os números da educação superior, vão corroborar a situação de desigualdade educacional vigente no país.

Diante desse quadro desolador da educação brasileira e face às demandas do mercado de trabalho, que apesar de ser restritivo, no atual contexto globalizado e uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação, da robótica, carece de uma mão de obra com um amplo cabedal de conhecimentos e habilidades, não é de se estranhar que o BM tenha investido ou financiado diversos projetos de educação básica.

³³ Apesar do crescimento da taxa de escolarização das últimas décadas, pesquisa do MEC indica a correlação existente entre os indicadores de renda e a situação educacional do país: a) 81% das crianças de 5 a 6 anos que freqüentam a pré-escola, pertencem a famílias com renda per capita familiar superior a 2 salários mínimos (SM), contra apenas 37% daquelas pertencentes a famílias pobres; b) 97% das crianças de 7 a 14 anos de famílias com renda familiar superior a 2 SM per capita freqüentam o primeiro grau, contra apenas 75% das crianças de famílias pobres, apesar da crescente universalização; c) 80% dos jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias com renda per capita superior a 2 SM freqüentam a escola, enquanto apenas cerca de 40% daqueles provenientes de famílias pobres permanecem estudando; d) 39,8% dos jovens de 15 a 17 anos das famílias pobres somente trabalham. Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996.

**Ensino Superior - Graduação - Matrícula Inicial por Dependência Administrativa
Brasil 1994/98**

Ano	Matrícula por Dependência Administrativa				
	Total	Público	%	Privado	%
1994	1.661.034	690.450	41,6	970.584	58,4
1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
1996	1.868.529	735.427	39,4	1.133.102	60,6
1997	1.945.615	759.182	39,0	1.186.433	61,0
1998	2.125.958	804.729	37,9	1.321.229	62,1
Taxa de Cresc. 94/98	28,0%	16,6%		36,1%	

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Na década de 1990 a ênfase do Banco Mundial passa a ser, depois de diversos projetos direcionados para a educação básica, o ensino superior, quando publica um relatório, em 1994, (*La Enseñanza Superior - lecciones derivadas de la experiencia*), no qual discorre sobre a crise que esse sistema educacional vivencia nos países em desenvolvimento e apresenta suas principais orientações para as reformas necessárias:

1. Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas.
2. Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el fiscal y los resultados.
3. Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior.
4. Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad (Banco Mundial, 1994: p. 4).

Nesse nível de ensino, porém, as prioridades do BM não são "sociais" ou financeiras, no sentido de fornecer financiamento para o desenvolvimento de projetos visando à melhoria e à ampliação ao seu acesso. Aqui, o BM assume uma visão restritiva do direito universal à educação superior, assim como, apresenta uma redefinição da função do governo e uma restrição do dever do Estado com o ensino

superior, aspectos compatíveis com a doutrina neoliberal de Estado mínimo, da qual é um dos maiores defensores.

Ele propõe uma reestruturação institucional que inclui a diferenciação, ou seja, a existência concomitante de instituições de ensino superior, como universidades, centros universitários ou instituições isoladas que possam especializar-se em ensino e/ou em pesquisa e uma diversificação também ligada à concorrência entre as instituições públicas e privadas, ou mesmo entre instituições públicas. A diversificação deve atingir principalmente as fontes de financiamento para as instituições públicas, para o que propõe que essas introduzam a cobrança de taxa aos alunos e estabeleçam parcerias com empresas privadas, visando à captação de recursos.

Esse redimensionamento da educação não ocorre apenas nos países dependentes. Nos países centrais também diversas mudanças vêm sendo impulsionadas nas políticas educacionais e na educação superior, desde os anos 1980.

Lima, (1997, p. 23) explicita que as tendências impulsionadoras das reformas educacionais e da Universidade, em Portugal, sofrem influência dos processos da globalização, demandando uma recontextualização, fundamentada no paradigma da *educação contábil*, cuja concepção é por ele definida como “constelação de elementos diversos tais como: privatização e a desregulação, o mercado educacional e as políticas de livre escolha, a avaliação institucional, o controle de qualidade e a aferição da eficácia e da eficiência das organizações educativas, entre outras”.

Lima, acima citado (p. 39), indica que a Universidade, envolvida em uma crise institucional, vê-se polarizada por um modelo de reforma que aponta principalmente para duas questões, para as quais se dirigem as reformas: a autonomia e o modelo institucional a adotar. Essa crise da Universidade está articulada com outras crises, e configura-se hoje como faceta visível da mudança de paradigma nas relações entre

Estado e educação, entre o público e o privado, entre a cidadania e a educação para a democracia, por um lado, e as concepções elitistas e neoliberais de democracia e as novas teorias do capital humano, por outro. De acordo com Lima (1997, p. 37), o suporte que inspira as políticas públicas tem caráter neoconservador e neoliberal e assumem as seguintes características:

Anunciam e concretizam cortes nas despesas públicas com a educação, assim apostando num aumento da qualidade através de ganhos de eficiência interna e do crescimento da produtividade das instituições, o modelo institucional gerencialista emerge vigorosamente, entre discursos políticos, atos legislativos, medidas aparentemente avulsas de administração e gestão, ganhando adeptos entre os setores conservadores e tecnocráticos dentro e fora da universidade.

Essas idéias de uma universidade baseada no modelo empresarial que tem como fundamento o rendimento, a relação custo-benefício, a eficiência, a privatização, a educação como mercadoria, ou mesmo a constante desobrigação do Estado com o financiamento da educação pública, aliás, não são novas. Desde 1965, o consultor americano Rodolph Atcon sugeriu que "*a universidade, para ser eficiente, deveria ser organizada de acordo com o modelo da empresa privada capitalista moderna, cujos controles são internos e cuja estrutura difere, em muito, daquela da instituição pública*" (apud Fávero, 1992, p. 123). Ele sugeriu ainda que os dirigentes universitários fossem recrutados na comunidade empresarial. Nesse mesmo período, o Relatório Meira Matos, também aponta para uma reforma universitária embasada nesses princípios.

Na década de 1980, essas idéias voltam à tona. Em 1981 o Ministro da Educação, general Rubens Ludwig, diante da resistência da comunidade universitária frente à proposta de transformação das universidades autárquicas em fundações, recua e propõe, em substituição, uma reforma gerencial nas IFES, independentemente do modelo jurídico adotado por elas. Numa reunião do CRUB, ele assim definiu o que pretendia aplicar nas universidades públicas:

Além da ação de desburocratizar a universidade pública, pela descentralização administrativa, pela simplificação de normas, pela extinção paulatina de controles meramente processuais, é importante que cada uma se dedique, o quanto antes, à reciclagem de sua capacidade gerencial (Cadernos da ANDES, n.º 1, 2ª edição atualizada, janeiro de 1988:3).

Naquela ocasião, o movimento docente, de acordo com o professor da USP, Carlos Eduardo Baldijão, membro da diretoria da ANDES-SN, fazia a seguinte análise sobre a reforma gerencial pretendida.

A visão da universidade empresarial está inserida numa visão de uma Universidade gerida pelas leis de mercado, da oferta e da procura, enquanto a Universidade defendida pela grande maioria de professores e estudantes é uma Universidade inserida na idéia de que a educação é um bem social, portanto, portanto de propriedade comum de toda sociedade" (Boletim da ANDES, n.º 6, 1981).

Analisando a reforma que vem sendo paulatinamente implantada no Brasil, especialmente no governo Fernando Henrique, observa-se uma identidade com as orientações do BM e com aquelas idéias defendidas pelo poder público, nas décadas de sessenta a oitenta. Curiosamente, e não coincidentemente, é que o ministro da educação, indicado para impulsionar as reformas nesse setor, originalmente professor universitário e ex-reitor de uma universidade pública (UNICAMP), foi um engajado administrador de dois importantes organismos internacionais, como gerente de operações e vice-presidente do BID, segundo cargo em ordem de importância na estrutura de decisões do Banco. Na década de 1970 foi ligado à ONU, como especialista em emprego e salários e diretor adjunto do Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe.

A educação deve, na visão do Banco Mundial, desenvolver uma "sensibilidade" para o mercado. Ele sugere uma série de medidas, como possibilidades

que podem ser aplicadas no sentido de diminuir os gastos públicos com a educação superior e possibilitar a entrada de recursos privados:

En resumen, el mayor apoyo financiero privado para la educación superior movilizado mediante la eliminación de subsidios no relacionados con la instrucción, el cobro de derechos, la obtención de donaciones y la realización de actividades que generem ingresos pueden proporcionar a las instituciones una base de financiamiento más diversificada y probablemente más estable. Una meta podría ser que las instituciones estatales generaran ingresos que financiaran el 30% de los gastos ordinarios con cargo a estas fuentes no gubernamentales. (...) Además de reducir su dependencia del financiamiento fiscal y su vulnerabilidad a las fluctuaciones presupuestarias, la participación en los gastos hace que las instituciones públicas sean más sensibles a las señales del mercado. La participación de los estudiantes en los gastos crea también importantes incentivos para que éstos seleccionen sus programas de enseñanza en forma cuidadosa y terminen sus estudios más rápidamente (BANCO MUNDIAL, 1995a, p.8).

No mesmo relatório, o BM aponta que o tempo para a implementação dessas medidas e para a obtenção do percentual de 30% de recursos privados para o financiamento das instituições públicas, varia de acordo com as circunstâncias de cada país e cita alguns países que já alcançaram tal patamar, como Coreia, Chile e Jordânia. Vê-se, nesse documento, a proposição de diversificação de fontes de financiamento não estatal, para a educação pública, através de convênios, cobrança aos alunos, promoção de serviços pagos, como elementos que propiciariam uma maior estabilidade e uma sensibilidade maior para o mercado.

Mais recentemente, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apresentaram um relatório ao governo brasileiro, oferecendo diversas sugestões de ampliação do número de vagas para o ensino médio. Entre as sugestões para se financiar esse nível de educação, destacam-se: cobrar matrículas, buscar parcerias com a iniciativa privada, criar contribuições especiais e fundos, vender cursos, assessorias e projetos de pesquisa.

Essas sugestões ocorrem num contexto em que o governo precisa ampliar vagas no ensino médio, em virtude da pressão advinda da demanda que vem crescendo em cerca de 9%, representando uma expectativa de crescimento que passaria dos 6,9 milhões, atualmente existentes, para 10,8 milhões até 2002 (seria necessário criar 69.543 novas turmas, 5.478 novas escolas por ano e 135.290 professores), de acordo com dados do censo escolar promovido pelo MEC. Para tanto, o governo recorreu ao BID, na expectativa de receber um empréstimo de 500 milhões para financiar essa demanda (FOLHA DE SÃO PAULO, 12 de julho de 1999, p. 4-2).

Ao mesmo tempo em que sugere a privatização da educação pública com a cobrança de taxas, o BM sugere um apoio financeiro aos estudantes "*pobres e academicamente qualificados*", proposição que remete para uma política social focalizada para alguns segmentos e não para uma política universalizante e equitativa de educação.

O Banco reconheceu, no Seminário Jornalismo e Educação, promovido pela UNESCO, realizado em Buenos Aires, de 11 a 14 de maio, de 1999, a sua influência na política educacional em diversos países da América Latina: "*Não nego a influência do Banco Mundial em relação a diferentes estratégias educacionais dos governos latino-americanos*" afirmou Sandra Celsini, coordenadora do BIRD para a Argentina, Chile e Uruguai. Segundo ela, desde 1998, a prioridade do organismo é a educação secundária. A representante do BIRD ressaltou que "*há um processo de desenvolver idéias na instituição que é até mais forte que a exclusiva capacidade tradicional de emprestar dinheiro*" (O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/5/1999). Quando confrontada, pelo repórter, sobre um estudo realizado pela Universidade de Brasília, que mostrou que os empréstimos do BIRD ao Brasil, no fim da década de 80 e início dos anos 90, foram "excelente negócio" para o banco, porque os juros cobrados eram mais altos que os de

mercado, a representante do banco não contestou e afirmou: "*Outros bancos não emprestam dinheiro para os fins que emprestamos, nesse aspecto, nossos juros são até baratos*".

Ela enfatizou, ainda, a necessidade de os países honrarem os empréstimos, mesmo havendo a interrupção de projetos, em consequência, seja do não cumprimento da contrapartida financeira por parte do tomador do empréstimo, seja por denúncias de corrupção. Nesse caso, o país deve pagar, inclusive, a *comissão de compromisso*, que é a taxa paga pelo país tomador do empréstimo, mesmo quando não recebe o recurso pedido. Afirmou Sandra, na referida reportagem "*É preciso honrar a dívida*", "*e pagar, inclusive, a comissão de compromisso do recurso que estava já orçado e não foi entregue porque o projeto parou*" (O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/5/1999).

Naquela ocasião, a agente técnica do BIRD apontou alguns aspectos das propostas dessa instituição para a reforma da educação secundária:

Buscar criar formas novas de profissionalização dos jovens, rompendo as barreiras tradicionais entre escola e empresa. A idéia é promover mecanismos inovadores de financiamento, dando maior autonomia às escolas técnicas para flexibilizar currículos, conforme as necessidades empresariais. Faz parte do processo, investir em redes de comunicação informatizada com tecnologias de auto-aprendizagem. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/5/1999).

As idéias e princípios que embasam as diretrizes desses organismos internacionais têm identidade com a forma atual do capitalismo, que, segundo Chauí (1999, p. 5), se apresenta com as seguintes características:

pela fragmentação de todas as esferas da vida social, partindo da fragmentação da produção, da dispersão espacial e temporal do trabalho, da destruição dos referenciais que balizavam a identidade de classe e as formas da luta de classes. A sociedade aparece como uma rede móvel, instável, efêmera de organizações particulares definidas por estratégias particulares e programas particulares, competindo entre si.

Assim, em consonância com as reformas estruturais, o Estado redesenha-se e desvencilha-se do patrimônio na forma de empresas estatais e das instituições responsáveis pela execução das políticas sociais públicas e assume novas feições flexíveis, ágeis e eficientes, transfigurando-se em características típicas da empresa privada, para assumir a cara do capital renovado, moderno, da terceira revolução industrial. A política educacional, seus fins, sua visão filosófica e política, bem como a estrutura e funcionamento das instituições educacionais, não poderiam passar, incólumes, por essa necessidade imperiosa de renovação do capital para resolver sua crise estrutural, sendo compelida, pois, a reestruturar-se e adaptar-se à nova sociabilidade dirigida e hegemônica pelo capital financeiro.

Através do redimensionamento da educação, nos anos 1990, em concordância com as recomendações da Conferência de Educação para Todos (Jomtien/Tailândia, 1990) e com os parâmetros da administração gerencial, buscou-se implantar novas formas de gerenciamento. Desde 1993, com o Plano Decenal de Educação Para Todos (p. 42), pode-se perceber uma orientação nesse sentido, quando aí se estabelece, entre suas metas, "*implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica*". Esses novos esquemas de gerenciamento e administração visam à obtenção de maior eficiência e produtividade, com menor custo, num contexto de redução de recursos para a educação e de necessidade de ampliação do acesso a ela, em todos os níveis.

Há que se ressaltar o papel de destaque da educação na formação da capacidade de pensar do trabalhador, mais exigida no atual contexto de reestruturação produtiva, que tem por base o uso de novas tecnologias, fortemente apoiadas na microeletrônica e na informática.

Nesse contexto, segundo Bruno (1997, p. 39), "*trata-se de disciplinar a estrutura psíquica dos trabalhadores, para que seu raciocínio desenvolva-se primordialmente, consoante à 'cultura organizacional' da empresa, e sua subjetividade opere no sentido de envolvê-lo com os objetivos da organização*". Esse mesmo autor destaca ainda a importância da esfera ideológica, como elemento de coesão social, diante das agudas contradições sociais e o papel fundamental assumido pela escola, como mecanismo de controle social e econômico do sistema capitalista.

A educação superior e o sistema de ciência e tecnologia também são afetados fortemente. Desde a última mudança mais radical vivenciada pelo ensino superior, a partir do final da década de 1960, com a reforma encetada pelo regime militar, esse grau de ensino vem sendo instado a reestruturar-se com mudanças pontuais, tanto na estrutura e funcionamento das instituições e nas suas unidades internas, quanto no que se refere às práticas institucionais.

Esse nível de educação é de competência da União, a quem cabe, prioritariamente, de acordo com a Constituição, oferecer o ensino superior público. O sistema federal de educação superior compreende instituições constituídas como Universidades e como Escolas Isoladas, perfazendo um total de 57 Instituições Federais de Ensino Superior, sendo 39 universidades e 18 instituições isoladas, entre as quais existem Centros Federais de Educação Tecnológica e Escolas ou Faculdades, que oferecem cursos em uma área de conhecimento, ou mais de um curso em áreas afins. Essas instituições respondiam, em 1998, por cerca de 20% dos alunos matriculados no ensino superior, e, junto com instituições públicas estaduais e municipais, perfazem 38% (já foi de 62% nos anos 60 e 75% nos anos 70) e, juntas, são responsáveis por cerca de 90% da pesquisa realizada no Brasil.

Esse sistema contava em 1997, com 42.227 professores no ensino superior, e, em 1996, com 4.438 docentes ligados à educação fundamental e média, ministradas nos centros de educação tecnológica, em creches e escolas de aplicação, vinculadas às universidades. É composto, ainda, por 45 Hospitais Universitários conveniados com o SUS, pertencentes a 39 IFES, localizados em 21 Estados e no Distrito Federal, com 10 329 leitos e 425 centros cirúrgicos e são responsáveis por 17 272 cirurgias, 30 711 internações e 838 410 consultas por mês (Dados do MEC/SESu).

É dirigida para esse sistema, a maioria das propostas governamentais de reforma. A seguir, buscar-se-á apresentar as tendências básicas apresentadas pelas propostas de reestruturação do sistema de ensino superior público federal, nos anos 1990 fazendo-se, uma breve retrospectiva das propostas em debate nos anos 1980, tendo em vista buscar a identidade dessas propostas com as que estão em discussão e em execução nessa década de 1990.

Nesse campo, tem-se configurado um embate de projetos de sociedade e de educação. De um lado, as propostas, impulsionadas pelo governo, a quem cabe a direção política, orientada por princípios privatistas, que pensam a educação como mercadoria e são identificadas com os interesses das classes ou frações das classes dominantes. De outro lado, encontram-se propostas que compreendem a educação como um direito social e universal, que deve ser pública, gratuita e de qualidade, efetivada como um dever do Estado, a quem deve caber seu financiamento e sua manutenção, defendidas pelo movimento docente, de estudantes e de funcionários técnico-administrativos. Essas propostas se identificam com as de outras entidades sindicais de trabalhadores em educação e com um movimento mais amplo dos segmentos sociais vinculados aos interesses dos trabalhadores e demais camadas da população brasileira,

excluídos dos direitos sociais, econômicos e políticos, promulgados na Constituição do país.

A proposta de autonomia, cujo principal porta voz é o governo, busca consolidar-se como hegemônica, e, é compreendida como parte integrante da reforma do Estado, que ora ocorre no Brasil. O conflito entre as distintas e contraditórias concepções de educação, no âmbito da educação superior, tem provocado confronto entre os diversos governos e os segmentos que compõem a comunidade universitária, que resultaram em diversos movimentos e ações coletivas de resistência, que têm conseguido barrar, retardar e diminuir o impacto das transformações propostas pelos governos. Essa contestação tem sido, pois, uma marca da Universidade, não só brasileira, mas de toda a América Latina, neste século XX. Em todas as lutas populares de independência contra os regimes ditatoriais militares, em campanhas nacionalistas, pela mudança das estruturas sociais, a universidade esteve presente.

Num processo de avanços e recuos, típico dos movimentos e ações coletivas e da ação política, contabilizam-se ganhos e perdas de ambos os lados. Pode-se até afirmar que a ação da sociedade organizada foi fundamental, em todos os avanços registrados na educação, seja em termos de expansão das oportunidades educacionais, em todos os níveis educacionais, especialmente no superior, seja no campo da qualidade e das condições de funcionamento das escolas brasileiras, apesar de a educação ainda não ter atingido a universalidade em seu acesso, o padrão de qualidade com os fins voltados para a maioria da população, aspectos básicos das reivindicações da sociedade brasileira para a educação.

3.2. As Propostas Governamentais: autonomia universitária e a privatização progressiva

Acompanhando as ações governamentais dirigidas para a reforma da educação superior, podem-se distinguir duas situações que ocorrem simultaneamente. De um lado, sucessivas propostas de reforma cujo, tema central é a autonomia universitária, geralmente associada ao financiamento das instituições de ensino superior, têm suscitado um intenso debate e uma acirrada resistência na comunidade universitária e na sociedade; de outro, um processo fragmentado de mudanças que vêm ocorrendo, desde o início dos anos 1990, explicitado num ímpeto de regulamentação legislativa, tomando corpo com a implantação de diversos programas e ações, que estão reconfigurando a estrutura, o funcionamento, o financiamento, a gestão, a política de pessoal das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

No campo da legislação, a reforma da educação brasileira vem sendo regulamentada em todos os graus de ensino: no ensino fundamental e médio, com a Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9394/1996); na educação superior, além da LDB, com uma grande quantidade de leis, decretos, portarias. No que tange ao ensino superior, de 1995 até 1999, foram editados 119 leis, decretos, medidas provisórias e portarias. Essa pletera legislativa atinge também a estrutura e o funcionamento da educação tecnológica, que passa a ser diferenciada da educação regular.

Outro instrumento de definição e de efetivação da política educacional, em todos os níveis, é o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto na Constituição e na LDB, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Apesar de sua elaboração ser uma prerrogativa da União, diversas entidades da sociedade civil, especialmente organizações sindicais, estudantis, acadêmicas e científicas, ligadas à educação, e outras organizações ligadas aos movimentos populares, elaboraram, a partir de encontros e

seminários locais e de dois Congressos Nacionais de Educação (CONEDs),³⁴ uma proposta de Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade, na qual se faz um diagnóstico da situação educacional do país, onde são definidas diretrizes, objetivos, prioridades e metas a serem atingidas num período de dez anos, em todos os níveis de educação, sob o ponto de vista dos interesses da maioria da população brasileira.

O documento assinala, ainda, as estratégias, considerando questões estruturais e conjunturais, com objetivos de longo, médio e curto prazo, a serem assumidos pelo conjunto da sociedade. Antecipando-se à ação governamental, as entidades organizadoras conseguiram assinaturas suficientes, para que o plano fosse transformado num Projeto de Lei de iniciativa popular, que foi endossado por deputados e senadores do PT, e cuja autoria foi assumida pelo Deputado Ivan Valente, recebendo o n.º 4.155/98, para o qual foi designado, como Relator, o Deputado Nelson Marchezan. A proposta do Executivo, embora tenha chegado ao Congresso depois da proposta da sociedade, sendo a ela apensada, acabou sendo, quase em sua totalidade, acatada pelo relator, na forma de um substitutivo. O Relator, assim justificou sua opção pela proposta do Executivo:

Considerarei mais apropriado elaborar um substitutivo que viesse contemplar, de maneira mais abrangente, as diferentes contribuições. Tomei por base o PL n.º 4.173/98, apresentado pelo Poder Executivo, por considerá-lo mais realista e apontar metas mais viáveis, mas tive em alto apreço o PL n.º 4.155/98, cujo primeiro signatário é o Dep. Ivan Valente e que traz a valiosa contribuição da sociedade.³⁵

O financiamento da educação fundamental de caráter público, do qual dependem, em grande parte, a estrutura e o funcionamento da educação, em geral, passa

³⁴ Os CONEDs foram realizados em 1996 e 1997, em Belo Horizonte, contando, cada um deles, com a participação de mais de cinco mil pessoas e se organizaram em forma de painéis. As principais entidades que participaram foram: AELAC, ANDE, ANDES-SN, ANFOPE, CNTE, CONTEE, DNTE/CUT, FASUBRA, SINASEFE, UBES, UNDIME, UNE, FITEE, Fórum Mineiro em Defesa da Educação Pública, SBPC-MG.

³⁵ PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Relatório (atualizado em 16/11/1999). Projeto de Lei n.º 4.155, de 1998 (apenso o PL n.º 4.173/98). Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

a ser orientado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Além disso, os recursos passam a sofrer diminuição, pois os gastos obrigatórios com educação, determinados pela Constituição, para e os Estados, municípios e para a União, têm seu montante reduzido, a partir do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e pela Lei Kandir. Esses dois instrumentos fiscais, ao reter recursos dos impostos federais destinados aos estados e municípios e do Salário Educação, reduzem suas receitas e, conseqüentemente, o montante em dinheiro, dos percentuais obrigatórios que devem ser gastos com a educação.³⁶

A política para o nível superior, segundo o governo de Fernando Henrique, está assentada em três pontos centrais: avaliação, autonomia universitária plena e melhoria do ensino. Através da avaliação *"o governo procura redefinir a essência da relação entre Estado e sistema de ensino superior"*; com a autonomia plena *"procura aumentar a eficiência e o nível de responsabilidade social (accountability) do sistema, especialmente do segmento público federal"*, e, para a melhoria do ensino, *"incluem-se ações de caráter administrativo com o fim de ampliar a capacitação de recursos humanos e renovar equipamentos das universidades"* (Seminário sobre Ensino Superior. Brasília, 16/12/1996).

Esses pontos vêm sendo atacados nas mudanças previstas na LDB, na lei 9.131/95 que institui o Exame de Final de Curso, conhecido por "provão", e que constitui o principal elemento de avaliação, ao qual está vinculado o credenciamento periódico das instituições de ensino superior. Além disso, implementam-se leis, portarias, de forma fragmentada, seguem uma lógica que busca adequar a educação aos imperativos do mercado e desobrigar o Estado do dever de financiar a educação pública

³⁶ A esse respeito, ver Contribuição da ADUFF – Seção Sindical. Sobre verbas públicas e financiamento da educação: FEF e Lei Kandir tiram bilhões da educação. Caderno de Textos do XVII Congresso da ANDES-SN, 6 a 11 de fevereiro de 1997. Segundo esse documento, o montante de perda de recursos, em 97, pode chegar a 1 bilhão, quantia bem superior aos 270 milhões que o governo federal previa repassar aos Fundefs estaduais. Ver também DAVIES (1997).

como um direito universal.³⁷ A mudança mais substancial, controvertida e recorrente, refere-se à reforma da universidade, pretendida pelo governo, que busca implementar autonomia plena nessa instituição.

A concepção de autonomia que está presente em todas as propostas de reforma da universidade, desde os anos 1970 tem, como elemento intrínseco, a regulamentação da autonomia financeira das IFES, acompanhada de uma, nunca explícita, constante desresponsabilização do Estado em relação à garantia de financiamento das universidades.

A autonomia é intrínseca à Universidade, desde a sua gênese, na sua matriz europeia, sendo até mesmo anterior ao Estado Moderno. A capacidade de independência e liberdade que deve estar contida na autonomia universitária é imprescindível diante da natureza da sua função de criação e difusão de pensamento e conhecimento crítico, elemento essencial e intrínseco da autonomia didática, científica e administrativa que deve ser estendida à liberdade acadêmica dos docentes. Outro elemento fundamental é a autonomia financeira, indispensável para o bom funcionamento das funções precípuas da Universidade: o ensino, a pesquisa e a extensão. No Brasil, no entanto, essa questão da autonomia universitária é recente, refletindo a situação temporã (CUNHA, 1986) da Universidade. Na verdade, ela é um processo ainda inconcluso, bastante conturbado, e, por diversos momentos, ameaçado.

Não obstante, a criação de algumas escolas isoladas, desde o século XVI até o início deste século XX, o ensino superior foi constituído, na sua maior parte, de um

³⁷ Em www.mec.gov.br, o PRO-Lei apresenta 119 instrumentos normativos da educação superior emitidos após 1995. Entre eles destacam-se: PL 4460/18/10/94 trata da organização das fundações de apoio nas IFES; Lei 9.192/95 trata da escolha de dirigentes nas IFES; Parecer 396/94 trata da Proposta e instrumento para redução do reconhecimento das Universidades, nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei 464/69; PL trata da autonomia da gestão financeira e patrimonial das IFES; Portaria 639 de 13/05/97 trata do credenciamento de Centros Universitários, para o sistema federal de ensino superior; Portaria 752 de 02/07/97 trata da autorização para funcionamento de cursos fora da sede em universidades; Portaria 637 de 13/05/97 trata do credenciamento de universidades; Decreto 2.306, de 19/08/97 regulamenta as instituições de ensino superior; Portaria 640 de 13/05/97 trata do credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento.

aglomerado de faculdades independentes. Somente nas primeiras décadas deste último século foram criadas as primeiras instituições de ensino superior, consideradas como universidades. As primeiras universidades criadas, até 1945, foram: em 1920, a Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro; em 1927, a Universidade de Minas Gerais; em 1934, a Universidade de Porto Alegre e a Universidade de São Paulo, esta última, considerada por Fernando de Azevedo (1996), a primeira universidade brasileira na verdadeira acepção do termo.

Algumas delas, inclusive, foram constituídas pela junção das antigas faculdades e “federalizadas” no processo de constituição do sistema universitário brasileiro. Só então, a discussão sobre a sua autonomia se torna efetiva, e, somente em 1988 foi-lhe garantida na Constituição. Apesar de, em 1931 (decreto 19 851 de 11/04/1931), o primeiro Estatuto das Universidades brasileiras consagrarem a Universidade como o padrão para o ensino superior no Brasil, ela não se tornou exclusiva. Ao contrário, até os dias atuais coexistem as universidades e as faculdades isoladas como forma predominante desse tipo de ensino. A partir da aprovação da LDB, em 1996, essa situação tende a acentuar-se, uma vez que ela sugere e incentiva uma diversificação de instituições, como faculdades isoladas, centros universitários, institutos superiores de educação, entre outras.

Assim, como a autonomia é uma prerrogativa da Universidade e não de qualquer instituição de ensino superior, e, como a Universidade, especialmente a pública, só adquiriu densidade a partir da década de 1970, somente a partir daí o tema da autonomia passou a adquirir relevância. Simultaneamente, ocorre a associação entre autonomia e financiamento, em meio a uma crise econômica e do Estado, envolta num conflituoso processo de disputa, em que se debatem interesses e demandas das classes pelo fundo público. A degradação e a iniquidade da educação pública, a redução

contínua dos recursos públicos a ela destinados, e, em contrapartida, o crescimento da educação privada, o volume de recursos públicos carreados para as instituições privadas, dão a dimensão de quais interesses estão sendo privilegiados nessa contenda.

A discussão em torno do público e do privado, na educação brasileira, tem estado presente na arena política, desde os anos 20, especialmente, por ocasião da elaboração das constituições e da legislação que regem a educação. Tal discussão reflete e revela um debate entre os setores envolvidos na educação pública e defensores dela (sindicatos e associações de professores, intelectuais, entidades estudantis) e a escola privada (proprietários e dirigentes de escolas privadas), que abrange, desde uma questão mais geral e de princípio sobre o dever do Estado para com a educação em todos os níveis e sobre a exclusividade do Estado na oferta de educação, até uma disputa pela fatia do fundo público, destinada a seu financiamento.

No que se refere ao dever para com a educação, de um lado, há os que defendem que cabem ao Estado a responsabilidade, a competência e a exclusividade da oferta educacional em todos os níveis, de outro, estão aqueles que advogam a liberdade e a competência de grupos (filantrópicos, religiosos) e de empresários para oferecer educação, com fins lucrativos ou não. No segundo caso, o destino dos recursos do fundo público voltados para a educação, as posições em disputa, giram em torno do destino que o Estado deve dar a esses recursos. As posições se alternam entre os que defendem a exclusividade desses recursos para as instituições estatais e aqueles que defendem a aplicação de recursos públicos nas escolas privadas, de natureza empresarial ou não.

Ao se constatar a supremacia do setor privado sobre o público - em número de alunos, de instituições e de recursos envolvidos - e o constante repasse de recursos públicos para as instituições privadas, especialmente de ensino superior, percebe-se que os interesses privados têm prevalecido nessa disputa. Os confrontos sociais e políticos

em torno da educação, como um dos aspectos importantes da democracia e do direito de cidadania, apesar de terem permitido avanços significativos, alcançados pela educação pública, não lograram ainda a universalização da educação fundamental e, a superior, ainda tem níveis extremamente restritivos.

Os meandros entre o público e o privado, reinantes na educação, têm inspirado um debate e uma produção acadêmica onde se destacam os trabalhos de Weber (1991); Martins (1988, 1991); Cunha (1985); Cury e Nogueira (1985) que têm revelado e refletido os diversos aspectos e as interfaces desse tema. A captura da educação por interesses privados abrange aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Mesmo quando se trata de proveito econômico, os interesses não se restringem apenas à transferência de recursos públicos para a escola privada, mas ultrapassam o âmbito de grupos e pessoas envolvidas no processo educacional, que passam a obter vantagens pessoais com os recursos públicos.

Entre outros mecanismos de transferência de recursos públicos, ou geridos pelo Estado, para o setor privado, identificados por Weber (1991, p. 32), destacam-se: compra de vagas às escolas particulares, pelo Estado (mesmo havendo vagas ociosas na rede pública); convênio salário-aula, que consiste em ceder professores da rede pública, geralmente os melhor qualificados, para escolas confessionais ou leigas, onde passam a desenvolver suas atividades docentes. Esses mecanismos, além de manterem a escola privada, reforçam a visão de que só ela pode oferecer um padrão de qualidade à população.

Além disso, segundo a autora acima citada (p. 34-36), são vários os mecanismos de submissão da educação a interesses particulares. A escola pública pode ser utilizada por grupos políticos e por seus projetos político-sociais. Essa autora aponta o clientelismo político como uma das formas de captura de serviços públicos para

interesses particulares. Ele pode contribuir para o agravamento da desvinculação das ações públicas das necessidades reais do povo, para a utilização das necessidades educacionais, para a distribuição de empregos públicos e de conciliação de interesses de grupos políticos. Pela visão particularista, a escola pública, muitas vezes, pode ser percebida como extensão da casa e da família, passando a "*ser regida, principalmente, por laços afetivos e não por regras públicas, definidas em função das atividades de ensino*" (WEBER, 1991, p. 37).

Nessa visão, destaca-se, também, o papel das relações interpessoais tecidas via parentesco, amizade e alianças, no recrutamento de professores, técnicos e demais profissionais da educação e na indicação de diretores e de supervisores educacionais. A nomeação de diretores ligados a grupos aliados políticos dos prefeitos e governadores, pode gerar mecanismos clientelistas, utilizados com frequência nas escolas públicas, os quais, na visão de Weber, já citada, (p.36), devem ser interpretados como formas de privatização do ensino público, e, ao mesmo tempo, de controle ideológico da ação educacional. Nesse mesmo estudo de Weber (p.37) demonstrou que o recrutamento docente, via convite pessoal, no período 1964/1986, em Pernambuco, sobretudo no interior do Estado, transformou muitas escolas em domínio familiar, congregando, além de parentes próximos que se nomeavam pelos laços de parentesco, como também amigos, agregados e aliados políticos e seus parentes, artifícios reproduzidos até mesmo em divisões da Secretaria de Educação do Estado.

A municipalização do ensino, de acordo com Weber (1991, p. 35), tem "*contribuído para reforçar o clientelismo e os interesses privados, tanto políticos quanto econômicos na área da educação*". O localismo pode expressar os interesses de grupos políticos determinados e locais, que podem superpor interesses específicos e projetos próprios aos planos oficiais de educação.

No ensino superior podem ser observados alguns elementos de entrelaçamento entre o público e o privado. No que se refere à transferência de recursos públicos para o setor privado são correntes os seguintes expedientes: distribuição de crédito educativo, destinado ao pagamento de mensalidades em IES privadas, financiamento de pesquisas nessas instituições, isenção de impostos, empréstimos. Todos esses mecanismos de entrelaçamento de interesses privados na educação, além de reforçarem o destaque à escola privada, do ponto de vista dos objetivos econômicos, aumentando o processo de acumulação, nesse setor, do ponto de vista simbólico e ideológico, a educação privada é realçada como aquela que tem capacidade de ter qualidade e validade como capital cultural que permite status e ascensão social.

Com o avanço da política neoliberal no Brasil, nos anos 1990, a redução dos gastos e dos direitos sociais ampliou o espaço do mercado nas áreas de saúde e de educação. A pouca regulamentação e a falta de controle do Estado sobre a qualidade e preços dessas áreas tem contribuído para o florescer do comércio de saúde e educação, contribuindo para a ampliação da denominada "nova burguesia de serviços", ligada, principalmente, à exploração dos serviços de saúde e educação. Como salienta Boito Jr. (1999, p.67-68). *"A política governamental tem consistido em deixar essas empresas de educação e saúde obterem taxas de lucro muito altas, de modo a se expandir celeremente, como vem ocorrendo, para que desempenhem uma função da qual o Estado pretende desvencilhar-se"*.

A política econômica neoliberal adotada no Brasil, subordinada internacionalmente, prioriza o capital financeiro e incentiva a desindustrialização, com uma nova divisão internacional do trabalho que reedita, nos países periféricos, o padrão que enfatiza a exportação de matérias primas e a importação de produtos industrializados, fazendo reduzir, ainda mais, a capacidade tecnológica e a pesquisa

científica no país. Essa política vai resultar numa "*mudança da natureza da instituição universitária brasileira*", cujo modelo, segundo Boito Jr. (1999, p. 70),

foi baseado no contrato docente com dedicação exclusiva, carreira baseada no mérito, unidade entre ensino e pesquisa, investimento nas áreas de física, química, biologia, geologia e engenharia de ponta, na pesquisa tecnológica e numa certa ambição cultural, que obrigava a universidade a cobrir uma vasta área de humanidades, inclusive aquelas sem interesse de mercado.

Esse modelo de universidade pública, adotado no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, resultou de orientação do período desenvolvimentista, tanto em sua vertente populista, quanto ditatorial militar; de uma política, ainda que restrita, de industrialização e capacitação tecnológica que, mesmo diante do caráter não autônomo da inserção brasileira no capitalismo mundial, demandava "*uma política de expansão do ensino público, de democratização e de valorização da cultura*" (Boito Jr., *ibid*:70). Com a política neoliberal, as universidades devem-se restringir, cada vez mais, à formação profissional e à difusão de conhecimento.

3.2.1. A trajetória recente da reforma universitária: autonomia e privatização

Nos últimos 20 anos, os sucessivos governos têm apresentado diferentes propostas de reestruturação das universidades, especialmente das instituições públicas. Embora envolvessem questões relacionadas com a estrutura e funcionamento, com a gestão, com os fins e a filosofia da educação, a questão de fundo, subjacente às propostas, estava relacionada com a responsabilidade do Estado no financiamento da educação superior, com a quantidade e o destino das verbas públicas para a educação e com a relação entre as esferas do público e do privado na educação.

O conflito entre a educação, como um direito social universal, como um bem público de acesso gratuito, e a educação como mercadoria; o confronto entre o destino dos recursos públicos, exclusivamente para as escolas e universidades públicas e/ou para as instituições privadas, têm sido uma constante nos embates que cercam a educação no Brasil. Esse fato ficou bem explicitado nos anos 1920, com a luta dos pioneiros, com o movimento da escola nova, nas lutas do movimento docente e dos diversos setores ligados à educação, na Constituinte, nas lutas dos movimentos sociais que reivindicam educação pública.

Na década de 1960, houve uma grande pressão social pela reforma da Universidade, advinda dos mais variados setores sociais, especialmente da chamada classe média, dos estudantes, do empresariado e do governo. A classe média, orientada por interesses econômicos e simbólicos, vêem, na formação superior, uma oportunidade de ascensão social; os estudantes, ansiosos por vagas nas universidades, buscam transpor a barreira do acesso ao ensino superior, do qual grande número deles estava alijado; os empresários projetavam "*vincular o ensino superior à necessidade de formação de quadros profissionais funcionais, à expansão do capital*" (Martins, 1980:45); o governo, por sua vez, pretendia, com a reforma, modernizar o sistema universitário para atender a essas demandas, instrumentalizando-o para um projeto de desenvolvimento de um capitalismo, seja nacionalizado, no período populista imediatamente anterior ao regime militar, seja, dependente e associado ao capital internacional, durante o regime autoritário. Nesse momento, instalaram-se nas universidades, assim como em todo o ensino, uma forte repressão e um "*controle político e ideológico (...) visando à eliminação do exercício da crítica social e política. A política educacional passa a ser utilizada como instrumento de hegemonia e consenso forjado*" (GERMANO, 1993, p. 105).

A conjugação desses interesses fez com que o ensino superior fosse alvo de uma ampla reforma, em 1968, e de diversas propostas de reforma nos anos 1980. Nos anos 1990, as tentativas de se implementar reformas no ensino superior orientavam-se, primordialmente, pelos interesses que apregoam uma política de financiamento da educação superior, que, concomitante à redução dos recursos do fundo público para a educação estatal, ocorra uma ampliação do espaço do ensino superior privado.

Simultaneamente à progressiva desresponsabilização do poder público com o ensino superior, que se faz acompanhar da redução dos gastos públicos a ele destinados, esses interesses advogam o repasse de recursos públicos para instituições privadas e argumentam a favor da utilização do arcabouço da administração pública gerencial para a obtenção de eficiência, eficácia e produtividade nas instituições públicas.

Na Universidade, as diversas propostas governamentais, desde a década de 1960, têm sido objeto de conflito entre o governo e a comunidade universitária, notadamente entre o movimento docente, que tem oferecido resistência a quase todas as iniciativas governamentais que vão contra seus interesses, especialmente às propostas que, segundo o entendimento do movimento, conduzem à privatização da Universidade.

Desde o regime militar, vem-se destacando uma tendência de redução do ensino estatal público e gratuito e um incentivo à expansão do ensino superior privado, de perfil empresarial, que tem levado a uma predominância do ensino privado sobre o público. Entre as propostas gestadas naquele período, que até hoje são realçadas, embora apareçam dissimuladas ou com outras características, está a autonomia financeira para as IFES, que aparece quase sempre associada à idéia de complementação orçamentária dessas instituições, por outras fontes que não o poder público, especialmente a iniciativa privada.

A partir de 1961, o sistema de ensino superior público passou a ser constituído de instituições, com regime jurídico dual, formado de autarquias de regime especial, que são instituições de direito público, ligadas à administração indireta, e das fundações de direito público, que se organizavam como ente jurídico de direito privado. Esse modelo foi adotado, como uma alternativa que poderia proporcionar uma gestão descentralizada, “mais flexível”, que tornaria possível uma autonomia financeira que permitiria abertura para recursos privados, uma vez que exigia, em sua composição, uma parte de recursos e patrimônios privados. O sistema era composto de 31 autarquias, sendo 19 universidades, 8 escolas e faculdades e 4 centros de educação tecnológica e 18 fundações, sendo 16 universidades e duas faculdades. Estas instituições foram criadas a partir de 1965 e unificadas em 1987. Até então, elas apresentavam as diferenciações apresentadas no quadro abaixo.

Em consonância com as idéias disseminadas desde a década de sessenta, a partir dos Relatórios Meira Matos e Atcon, de a instituição universitária organizar-se segundo a administração e os princípios da empresa privada, a estrutura de fundação foi saudada como possibilidade de uma gestão administrativa e financeira descentralizada e flexível, livre das “*amarras e do rigor dos controles estatais*”, inclusive para compor-se com parte do patrimônio privado e buscar recursos na iniciativa privada. Tal idéia causou muitas controvérsias e disparidades à educação superior, gerando, especialmente, diferenciações na política de pessoal e na carreira docente, e acarretando insatisfações no corpo docente, tanto das fundações quanto das autarquias, insatisfações que serviram de pivô de diversos movimentos e greves, na busca de isonomia entre os docentes das distintas instituições.

Em decorrência dos impasses e da persistência da crise na Universidade, o tema da reforma emerge novamente e o governo tenta tomar a iniciativa de conduzir o

processo. Em 1977 é formada uma comissão interministerial, com o objetivo de "estudar a estrutura das instituições de ensino superior organizadas sob a forma de autarquias de regime especial, visando a proporcionar-lhes maior flexibilidade administrativa" (MEC, 1989:19). Inspirado nas sugestões de tal comissão, em 1979, o Ministério da Educação apresentou três propostas para as IFES, chamadas de "Pacote Portella": Anteprojeto de Autarquia de Regime Especial, Anteprojeto de Lei de Reestruturação da Carreira do Magistério Superior e Anteprojeto de Lei sobre Escolha e Nomeação de Dirigentes Universitários.

Características do Sistema Universitário Público		
	Autarquias	Fundações
Regime jurídico	Pessoa jurídica de Direito Público, entidade estatal ligada à administração indireta	Pessoa jurídica de Direito Privado, entidade civil exercendo atividade paraestatal
Patrimônio	Público, mantido pelo fundo público	Participação de recursos privados, na composição do patrimônio e nos dispêndios, equivalente a no mínimo 1/3 do total(dec. Lei 900/68)
Recursos	Mantida pelo Poder Público, verbas do orçamento repassadas pelo MEC	Poder Público, repassa orçamento, autonomia para captar recursos através de convênios, venda de produtos e serviços
Pessoal e Carreira	Cargo e função pública determinados em lei, carreira única	Assalariados, regidos pela CLT. Cada instituição tem liberdade para definir seu quadro de pessoal, que, em 1981, contava com 15 carreiras diferentes
Salário	Fixados por lei de iniciativa do Governo Federal, para todas	Fixados por cada fundação
Escolha de dirigentes	Lista sêxtupla, elaborada pelos conselhos deliberativos superiores, submetida ao Presidente da República. Diretores de Centro, lista sêxtupla submetida ao Ministro da Educação	Reitor nomeado pelo Presidente da República, em comissão, sem mandato (lei 6.733). Diretores de Centro nomeados em comissão, pelo Ministro da Educação.
Órgãos deliberativos superiores	Conselhos universitários, com representantes escolhidos nas unidades	Conselho Universitário submetido ao Conselho de Curadores, escolhido pelo Presidente da República

Essas propostas revelaram os temas mais candentes da reestruturação da Universidade, discutidos no seio da comunidade universitária naquele momento, entre

as quais são realçadas: a proposta de mudança da natureza jurídica das universidades, de autarquias para fundações; a reestruturação da carreira do magistério superior e a questão da gestão democrática, ou da democracia interna, na qual se incluíam eleições para a escolha dos dirigentes universitários. Ou seja, pretendia-se unificar o sistema de educação superior, tendo como modelo único a fundação. As discussões em torno dessas propostas adentraram o ano de 1980, sem que ocorressem avanços, envolvidas em impasses e conflitos entre o governo e a comunidade universitária. Tais propostas provocaram descontentamento geral na comunidade universitária, especialmente a padronização do modelo de fundação, porque havia o temor da privatização geral da Universidade.

O movimento docente que se encontrava em seu nascedouro lutou contra tais propostas, por entender "*que trabalham na perspectiva de acelerar o processo de privatização*" (ANDES, Caderno 2, p. 27).

As Associações de Docentes, embrião da ANDES – Sindicato Nacional, realizaram diversos encontros regionais para discutir as propostas do MEC, para onde foram encaminhadas todas as propostas. Como resultado da resistência dos docentes e das discussões realizadas entre o movimento docente e o MEC, este resolve elaborar uma nova proposta de reestruturação da carreira do magistério, que, nem atendeu aos anseios dos docentes e sua tramitação ficou paralisada. Insatisfeito, o movimento docente conseguiu realizar três dias de paralisação (11,12,13 de junho de 1980), como um movimento político de protesto que tinha como objetivo pressionar o governo para atender suas reivindicações.

A carreira dos docentes das autarquias era bastante recente, de 1976, quando se implantou o Plano de Classificação de Cargos (PCC), do qual se excluiu o pessoal das

fundações. A partir de então, as universidades ficaram vinculadas ao Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

Logo em seguida, em julho, o movimento realizou um ENAD (Encontro Nacional de Associações Docentes-ADs), que aprovou três reivindicações básicas: reajuste salarial de 48%, retroativo a março; envio imediato, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, do Anteprojeto de Carreira do Magistério elaborado pelo MEC, conforme versão apresentada aos docentes, em março; reajuste semestral dos salários.

Como não ocorreram avanços nas negociações, nem o governo atendeu nenhuma das reivindicações do movimento, em novembro, os docentes realizaram uma greve que atingiu diversas universidades, constituindo-se na primeira greve de dimensão nacional, organizada pelo movimento docente das IFES autárquicas, cuja consequência política mais imediata foi a demissão do Ministro da Educação, Eduardo Portela, assumindo, em seu lugar, o General Rubens Ludwig. O saldo de conquista de tal movimento teve como resultado a concessão de um reajuste salarial e a aprovação de um decreto (n. 85.487, de 11/12/1980) que regulamentava a Carreira do Magistério Superior das instituições federais autárquicas e o conseqüente enquadramento dos docentes à nova carreira (COELHO 1996, p. 44-48).

No seu primeiro pronunciamento público, o Ministro Ludwig explicitou a visão do governo, que dava prioridade ao ensino de primeiro grau, fazia restrição ao ensino superior e apoiava o ensino privado, conforme documento do MEC:

A atual política antiinflacionária de restrições dos dispêndios do setor público e a própria conciliação necessária entre o atendimento ao fortalecimento do 1º e 2º graus, a manutenção do ensino federal de 3º grau e a continuidade do apoio que vem sendo proporcionado ao ensino particular parecem indicar a conveniência de o Governo determinar, em princípio, a não expansão da rede federal de ensino superior, seja em termos de instituição, seja, em termos de cursos novos" (Boletim da ANDES, ano II, n. 2, maio de 1981, p. 4).

No início de 1981, o MEC recolocou a questão da transformação das universidades autárquicas em fundações, e, no contexto das discussões com o movimento docente sobre salário e carreira, "*o Ministro propôs uma discussão sobre o ensino pago, como solução para garantir reajustes salariais*" (depoimento do prof. Osvaldo Maciel, dirigente nacional da ANDES, in COELHO, 1996, p. 52). Essa compreensão do MEC, quanto ao ensino pago, juntamente com o desejo da comunidade universitária por eleições para a escolha dos dirigentes universitários e outras reivindicações, geraram uma luta e um novo movimento grevista que paralisou 19 universidades, em novembro, com duração de 20 dias, resultando em algumas conquistas: o reenquadramento dos Professores Colaboradores, conhecidos como Colaboradores 80, excluídos do enquadramento anterior; abono salarial de 30% e a promessa de discussão, com a comunidade universitária, sobre a reestruturação das universidades autárquicas.

Diante da forte resistência do movimento docente, o Ministro Ludwig tentou uma nova estratégia, propondo, em reunião do CRUB, discutir as formas jurídicas a adotar, na transformação das autarquias em fundações; uma "*reforma gerencial nas universidades, independentemente do seu modelo jurídico*", transferindo, para o âmbito interno das instituições, a reforma da Universidade.

Em 7 de julho de 1982, a ANDES entregou, ao Ministro Ludwig, um documento contendo as diretrizes de uma proposta do movimento docente para a universidade brasileira. No dia 28 do mesmo mês, a OAB, SBPC, ABI e ANDES aprovaram e divulgaram um manifesto contendo as proposições da ANDES que foram entregues ao Ministério da Educação, sobre a reestruturação da Universidade, contendo os seguintes princípios gerais:

1) manutenção e ampliação do ensino superior gratuito; 2) autonomia e funcionamento democrático da Universidade, com base em colegiados e cargos de direção eletivos; 3) estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas Universidades; 4) dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas; 5) criação de condições para a adequação da universidade à realidade brasileira; 6) garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas (BOLETIM DA ANDES, ano II, n.º 9, agosto de 1982, p. 4).

Esse manifesto teve ampla repercussão nos jornais, e os princípios nele contidos serviram de base para que o movimento docente elaborasse e entregasse ao governo, uma proposta para a universidade brasileira. Tal proposta, em 1997, foi atualizada e novamente entregue ao governo, que, no entanto, a ignorou.

No final de maio de 1982, o MEC, através do Ministro Ludwig (FOLHA DE SÃO PAULO, 31/05/1982) e o presidente da República (em programa na Rede Globo "O povo e o Presidente", em 30/05/82) fizeram declarações, criticando o ensino gratuito e defendendo o ensino superior pago. Em 16 de agosto, o general foi afastado do MEC e, em seu lugar, assumiu Esther de Figueiredo Ferraz, ex-reitora da Universidade Mackenzie e ex-conselheira do Conselho Federal de Educação (CFE), que tinha posição pública favorável ao ensino pago, tendo relatado, em 1981, no CFE, um parecer "Vantagens e Desvantagens da Institucionalização do Ensino Superior Oficial Pago no País", em que sugeria, ao Poder Público Federal, a extinção gradativa da gratuidade, com sua substituição por bolsas de estudo restituíveis, e a implantação da cobrança de anuidades na universidade pública. Apesar disso, em 15 de outubro do mesmo ano, a Ministra garantiu, em audiência com a ANDES e o CRUB, que durante a sua gestão não seria introduzida a cobrança de mensalidades nas IFES (ANDES, of. Circ. 017/1982, de 16/10/82).

Entretanto, ainda em novembro de 1982, o MEC, tendo como slogan “Reestruturação da Universidade”, elaborou e procurou desenvolver propostas de modificações estruturais para as universidades públicas federais. Para tanto, encaminhou, ao Conselho Federal de Educação, "documentos secretos", que representavam pré-condições para a reestruturação da Universidade, que deveria transformar em decretos-leis os Avisos Ministeriais 473 e 474, que tratavam de duas questões básicas: financiamento das IFES e política de pessoal.

Um desses documentos tratava da Administração Orçamentária e Financeira das IFES, sugerindo-lhes a implantação de Orçamento Global, cuja definição imprimia um teto de gastos com pessoal e com OCC (Outros Custeios e Capital) e permitia maior flexibilidade de remanejamento de recursos. O outro documento tratava da Política de Pessoal, propondo a desvinculação dos docentes e funcionários do controle do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e permitindo que cada universidade adotasse sua política salarial e de pessoal.

Tal proposta representava uma fragmentação e diferenciação do sistema universitário que, em princípio, beneficiava as grandes universidades e, ao mesmo tempo, acabava com a isonomia salarial e com a carreira unificada, pelo menos nas autarquias. Contra essa proposta de reforma da Universidade, o movimento docente realizou uma greve de 32 dias, no período de 18/11 a 20/12/1982 - com professores de 18 Universidades Autárquicas e 3 Escolas Isoladas, que contou com a adesão dos servidores técnico-administrativos, conseguindo adiar a implementação dessa proposta.

Nos anos de 1983 e 1984, o tema da reestruturação da Universidade continuou presente e a discussão sobre a democracia interna, que se centrava nas eleições para dirigentes, e a exigência de verbas para a educação e para a Universidade, ocuparam lugar de destaque. Porém, a luta pela democracia e por eleições para reitor mobilizou a

comunidade acadêmica em todas as universidades e foi motivo para o recrudescimento da repressão nessas instituições.

A ANDES e as Associações Docentes desencadearam uma intensa discussão e luta pela ampliação da democracia nas universidades e pela revogação da Lei 6.733/1979, que determinava o controle e a intervenção direta da Presidência da República nas universidades fundacionais, inclusive para a nomeação do Reitor, sem escutar qualquer instância da instituição. O movimento chegou a enviar, em 1981, um abaixo-assinado, contendo mais de duas mil assinaturas contra essa lei; realizou passeatas e greves, além de eleições para reitores, desrespeitando, na prática, as leis que regulamentavam essa questão. Nesse momento, o governo fez algumas propostas de projetos de lei que tratavam da escolha e nomeação dos reitores e vice-reitores para as universidades, as quais, no entanto, não chegaram a ser transformados em leis.

Em São Paulo, em agosto de 1983, a Universidade Federal de São Carlos e a Universidade de Campinas (UNICAMP) sofreram intervenção, com a indicação de administradores, no lugar da nomeação de reitores eleitos pela comunidade. A Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), campus de Assis, foi alvo de uma ocupação policial para conter manifestação de estudantes, contra a tentativa do reitor de desrespeitar a escolha que a comunidade fez, em eleição, para a diretoria do Instituto de Letras, História e Filosofia de Assis.

Desde o final de 1982, o MEC, procurando atenuar os conflitos resultantes das suas iniciativas de implantar a reforma na Universidade e a conseqüente resistência da comunidade universitária, especialmente do movimento docente, a essa implantação, começou a falar em um programa de avaliação da reforma universitária, através do qual o CFE pretendia "*auscultar amplamente todos os setores sociais relacionados com a vida universitária*". Para a primeira reunião preparatória do programa, o CFE convidou

a ANDES, em ofício, expressando, assim, o caráter do programa: "*A própria definição dos pontos essenciais a serem estudados, bem como a forma de estudá-los, parece ao conselho dever resultar de um consenso básico das instituições mais representativas da área do ensino superior*" (BOLETIM DA ANDES, ano II, n.º 11, 1982).

No entanto, somente em junho de 1983, o MEC tomou a iniciativa de criar um grupo de trabalho, composto por 17 especialistas, com a tarefa de fazer uma avaliação da Universidade, com vistas a orientar sua reestruturação. Em seguida, o Conselho Federal de Educação formou uma comissão (parte dela oriunda da comissão do MEC e parte do CFE), em conjunto com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que já demonstrava experiência de avaliação na Pós-Graduação, para implementar o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), contando com o apoio técnico e financeiro da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Esse grupo gestor da pesquisa teria a responsabilidade de "*elaborar a estratégia geral de formulação integrada dos estudos e debates a serem desenvolvidos, coordenar a sua execução e sistematizar os resultados de todas as atividades implementadas*" (MEC-PARU, 1984, p. 12). Esse programa de avaliação que trataria da gestão universitária e do ensino, pesquisa e extensão, foi desativado, sem ter conseguido alcançar seus objetivos.

Em junho de 1983, o MEC distribuiu, a todas as universidades, um documento com vistas ao planejamento do ano seguinte, intitulado "Linhas Básicas de Programação da Área da Educação Superior para 1984", cujos eixos centrais apontavam para o congelamento das vagas para a contratação de docentes e de servidores técnico-administrativos, que desde 1981 não eram ampliadas; racionalização dos custos, com aumento da carga horária para os docentes e proibição de suplementação orçamentária

para as universidades. A crise econômica era utilizada como justificativa, por parte do governo, para reduzir recursos e não expandir vagas.

Portanto, refletindo o contexto de intensa mobilização da sociedade brasileira, o ambiente universitário encontrava-se bastante efervescente e os temas que mais mobilizavam a comunidade acadêmica eram a reforma universitária, na qual estavam incluídas as questões relativas à garantia da responsabilidade do poder público pelo ensino superior, mais verbas para as universidades, democracia interna, autonomia, plano de carreira para o magistério, salários melhores, ensino público versus ensino pago, aumento das vagas nas universidades públicas.

Em 1984, a questão da reestruturação da Universidade permaneceu em pauta, mas não surgiu nenhuma nova proposta. Nesse ano, além do envolvimento com o movimento das "Diretas já" e com a discussão acerca da filiação da ANDES a uma central sindical, o movimento docente lutou ativamente pelas questões relativas à universidade, realizando uma greve longa de 84 dias envolvendo professores de 19 Universidades Autárquicas e oito Escolas Isoladas, com a adesão dos servidores técnico-administrativos. A greve foi reprimida com o corte de salário dos docentes e nenhuma reivindicação foi atendida.

Em janeiro de 1985, em meio ao processo de transição do regime militar, quando ocorria a discussão e uma ampla mobilização nacional em torno das eleições diretas, que acabou resultando na eleição indireta em que Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos, o último ato da Ministra da Educação Esther Ferraz, foi o envio ao Congresso Nacional de um anteprojeto de lei, dispondo sobre a autonomia administrativa e financeira das Universidades Federais. Nesse anteprojeto, mais uma vez, surgiu a proposta de que o financiamento das universidades, tanto das que se organizavam sob a forma jurídica de autarquias quanto das fundações, fosse garantido

pela União, na forma de Orçamento Global e através de Dotação Global, com os recursos transferidos em cotas mensais, dependendo de um programa de trabalho planejado para cada ano. A autonomia financeira permitiria que as IFES transferissem recursos de uma dotação para outra, inclusive remanejando recursos de Outros Custeios e Capital – OCC, para pessoal, e que captassem recursos em outras fontes que não as públicas.

A autonomia, segundo essa proposta, conferia, também, a cada universidade, a liberdade de definir sua política de pessoal: aprovação de plano de cargos e salários, assim como os quadros de pessoal docente e técnico administrativo; a criação de cargos e funções; os requisitos para admissão e promoção nas carreiras, bem como os critérios para fixação de regime de trabalho (art. 5º). O anteprojeto de lei também definia que "*o pessoal das universidades federais será regido pela legislação trabalhista, assegurados aos servidores o direito de opção, no prazo de 60 dias, pelo regime jurídico a que estiverem atualmente submetidos*" (Art. 6º).

Essa exaustiva descrição das propostas governamentais para o ensino superior, durante o período militar, teve a pretensão de demonstrar o realce que o ensino superior atingiu naquele período, além de mostrar que, apesar de fragmentadas e pulverizadas, as propostas foram formas diferentes de se priorizar um princípio liberal privatista ou mercadológico, aliadas a uma intenção do governo, de, progressivamente, minimizar a responsabilidade do poder público sobre a educação superior, pois, durante todo o período do regime militar, a educação superior vivenciou um intenso processo de privatização, que se evidenciou no crescimento do ensino privado e atrofiamento da educação pública. Em 1962, a educação superior pública respondia por 59,6% das matrículas e, em 1984, havia caído para 25% (CADERNOS ANDES, n.º 2, julho de 1986).

Nos anos 1990, essa relação continuou favorecendo o crescimento do ensino superior privado, que em 1998, representava 62% das matrículas, enquanto o ensino público se encontrava num patamar inferior de 38%, de acordo com os dados do Censo do Ensino Superior do MEC de 1998.

Assim, até a década de 1940, predominava o ensino superior em instituições públicas, pois somente em 1946 começaram a ser criadas instituições particulares, especialmente ligadas à Igreja Católica, que, até 1950, havia criado as Pontifícias Universidades Católicas do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Porto Alegre. Daí em diante houve um crescimento das universidades particulares. Em 1987 elas eram 27. No final dos anos 1980, esse número foi ampliado para 1.960. Durante esses anos do regime militar, houve uma grande expansão das instituições privadas, acompanhando a expansão do ensino superior nessa fase. Essa inversão da situação do ensino superior no Brasil é o reflexo das contradições entre os interesses entre as classes sociais e fruto da correlação de forças que se estabelecem entre o Estado, as classes, grupos e setores da sociedade, que tem seus interesses representados no Estado, e, demonstram, especialmente, a capacidade que os setores e classes dominantes têm de intervir nas ações governamentais e de tornar viáveis seus projetos políticos-sociais.

As reformas da universidade pública e as propostas para ela, no período da ditadura militar, em linhas gerais, pautaram-se numa visão de projeto estratégico, como instrumento de controle social e político-ideológico. Essa compreensão foi explicitada pelo Ministro da Educação, General Ludwig, ao assumir o cargo:

Num projeto de abertura, quanto mais educado for o povo, mais fácil será a convivência, será a aceitação de valores, que teremos de preservar e cultivar, será a tolerância de uns para com os outros, será a diminuição do número daqueles donos da verdade, os que detém o monopólio dos bons propósitos. (BOLETIM DA ANDES, n.º 2, maio de 1981).

Tais reformas se apoiaram, também, numa concepção privatista e economicista da educação, preocupada com a racionalidade e eficiência, cuja principal questão era a desobrigação do poder público pelo ensino superior e a valorização da iniciativa privada nesse setor.

A política privatista, nesse período, efetivou-se pela não-expansão de vagas nas instituições públicas, pela redução de recursos públicos para as universidades estatais, pelo repasse de recursos públicos às universidades particulares, possibilitado por diversas iniciativas: isenção de taxas e impostos, "assistência financeira", subsídios fiscais, empréstimos com juros reduzidos e longos prazos para pagamento, crédito educativo, compra de vagas, bolsas de estudos.

Essa visão economicista se inspirava na teoria do capital humano, que estabelecia a existência de uma alta correlação entre educação e desenvolvimento econômico e encarava a educação como um investimento, como salientava o ponto de vista do MEC, em 1981, em ofício enviado à ANDES: "*O reconhecimento da alta rentabilidade social do investimento em educação é hoje um postulado universalmente aceito, muito embora a implementação desse propósito percorra trajetórias diferenciadas, conforme seja o país, a região, a conjuntura*" (BOLETIM DA ANDES, maio de 1981). Com o fim do regime político-militar, a comunidade universitária esperava que os novos tempos democráticos trouxessem para a Universidade a reforma pela qual a comunidade acadêmica ansiava. Desse período em diante, cada governo apresentou propostas com vistas à reestruturação da Universidade, que guardam uma certa identidade com as propostas geradas antes.

Na chamada Nova República, durante o governo Sarney, em março de 1985, e como resultado do compromisso assumido por Tancredo Neves, ainda candidato, com o

movimento docente³⁸, foi criada, pelo Ministro da Educação, Marco Maciel, a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, formada por 24 membros, cerca da metade de origem na Universidade e os demais, representando de diversas entidades e organizações da sociedade, das entidades dos segmentos da Universidade, como a ANDES, a UNE, o CRUB. Essa comissão elaborou um relatório chamado de "Uma Nova Política para a Educação Superior", apresentado em novembro desse mesmo ano de 1985, ao Ministro da Educação, onde sugeria um conjunto de proposições para as mudanças na Universidade.

Em fevereiro de 1986, o Ministro da Educação criou um grupo interno do MEC, denominado "Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior" (GERES), com apenas cinco membros, representantes da Secretaria do Ensino Superior do MEC (SESu) e da CAPES, que deveria sistematizar as sugestões da Comissão Nacional e buscar um debate com a comunidade ligada à Universidade, como as sociedades científicas, associações, CRUB, UNE, entre outras, com vistas à elaboração de uma proposta para a reestruturação da Universidade.

Baseado nas sugestões da comissão nacional e em outras contribuições diversas, o GERES elaborou um relatório, onde fez diversas sugestões para o Sistema Federal de Ensino Superior, entre as quais, a unificação dos regimes jurídicos das autarquias e fundações numa só instituição chamada Universidade, admitindo, porém, a existência da distinção entre universidade e estabelecimento isolado de ensino superior.

³⁸ Em um encontro realizado na UNB, em 22 de outubro de 1984, onde proferiu um discurso em que se comprometeu realizar a reestruturação da Universidade. Eis alguns trechos do discurso: "A universidade brasileira (...) precisa ter restaurada sua dignidade, precisa ser reconstruída, (...) Nesse processo de reconstrução, uma universidade federal efetivamente gratuita e integralmente mantida pelos poderes públicos será o cerne de nossos esforços no desenvolvimento do ensino superior. Esta renovação deverá pautar-se por diretrizes de gestão democrática na sua administração, (...) de eficiência na execução de suas atividades, além de assegurar-lhe autonomia..."(Boletim ANDES n. 19, outubro/84). Tancredo também se reuniu com a Diretoria da ANDES, quando se comprometeu com a imediata aplicação da Emenda Calmon.

Essa sugestão de unificação das diversas universidades em um único ente jurídico revelava a incorporação de uma das reivindicações do movimento docente.

Entretanto, partindo da realidade das diversas instituições, em que apenas algumas delas desenvolviam, além do ensino, a pesquisa, atividades preconizadas pela lei 5.540/68, e alegando as dificuldades de implantação, em todo o sistema, do princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, o GERES sugeriu um sistema universitário dual, com uma distinção entre as instituições que desenvolveriam ensino e pesquisa e aquelas dedicadas apenas ao ensino, como demonstra o trecho do relatório: "*a tendência mais moderna parece ser a de estabelecer clara distinção entre instituições cuja função precípua é a da formação de recursos humanos especializados, das que, além dessa função, se voltam também - às vezes preponderantemente - para a indagação e a reflexão crítica*" (MEC. Relatório do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior. Brasília, DF, setembro de 1986).

O relatório sugeria que a autonomia fosse gozada, tanto pelas universidades, quanto pelos estabelecimentos isolados, desde que houvesse o "*reconhecimento do status universitário*". Cada estabelecimento isolado seria "*essencialmente uma escola de formação profissional, voltada para o atendimento de uma função social específica de alta relevância no contexto das sociedades modernas*". (...) *Essa é a universidade de ensino*". Para o GERES, "*a caracterização da universidade, como forma distinta de organização do ensino superior, tem que ser buscada no conceito de autonomia*." (p. 13). Ele definiu ainda que a natureza da autonomia, inerente a uma instituição universitária, é a autonomia acadêmica. Essas sugestões do GERES causaram protestos dos diversos segmentos da comunidade acadêmica e não tiveram prosseguimento ou aplicação.

O item da proposta que gerou mais polêmica e protesto da comunidade universitária foi o referente ao financiamento. Esse assegurava a responsabilidade da União pelo patrimônio e repasse de receitas necessárias aos objetivos institucionais, em função de planos plurianuais de desenvolvimento e de programas anuais de trabalho. O GERES sugeria que esse processo fosse realizado "*sob a forma de dotação global*", devendo os recursos ser empenhados em sua totalidade e transferidos em duodécimos, a cada mês. A análise dos movimentos de docentes, de funcionários e dos estudantes, quanto a essa concepção de financiamento, estava relacionada com o temor de que o governo não repassasse recursos suficientes para cobrir todas as despesas, especialmente aquelas com pessoal.

Nesse mesmo ano de 1986, enquanto o GERES tramitava no Congresso Nacional, o Ministro da Educação, Marco Maciel, implementou o PNU - "Programa Nova Universidade", que, em linhas gerais, anunciava recursos para investimento, para recuperação da capacidade já instalada e para incremento das atividades de ensino e pesquisa, a partir de projetos. Os recursos eram extra-orçamentários e provenientes dos recursos excedentes, recebidos pelo MEC, em consequência do aumento de recursos para a educação, resultantes da aprovação da inclusão, na Constituição, da Emenda Calmon, que determinava que a União deveria destinar 13% de verbas das receitas tributárias à educação.

A primeira fase desse programa consistiu de três sub-programas: "Projeto Biblos", "Projeto Micros" e "Projeto Oficina". O primeiro pretendia melhorar as bibliotecas quanto à "*quantidade e qualidade*" do acervo; o segundo se destinava à "*consolidação da política nacional de informática*", através da informatização do ensino nas áreas de ciências, tecnologia e ciências sociais aplicadas; o terceiro visava à

melhoria das oficinas de manutenção das IES federais e beneficiava os laboratórios de ensino.

Na segunda fase do PNU, designada para atender à demanda de projetos, foram aprovados 784 (26,1%) dos três mil apresentados pelos "Comitês de Especialistas". Desses, 609 foram para as IFES, cabendo-lhes um percentual de 78,07% dos recursos aplicados, 4,88% foram destinados às IES estaduais, 2,36% às instituições municipais e 14,69% desses recursos foram para IES privadas, mantendo-se a tradição, que se consolidou no regime militar, de se repassar recursos públicos para instituições privadas de ensino superior.

Esse programa mobilizou cerca de 534.000.000 de Cruzados, que aportaram nas IES, estabelecendo uma relação direta entre o MEC e os autores dos projetos, sem intermediação dos órgãos colegiados das instituições, alheias à política institucional e às prioridades definidas por cada IES, sem controle sobre os recursos a elas destinados. Os critérios definidos pelos "Comitês de Especialistas", se é que existiam, eram desconhecidos. Essa forma de repasse de recursos estimulou também o uso e o controle privado de grupos sobre os recursos públicos, sem a fiscalização da instituição (Cadernos ANDES, n.º 3, abril de 1987 e "Programa Nova Universidade").

Nos anos de 1987 e 1988, a discussão da reestruturação da Universidade deslocou-se para a discussão sobre propostas para a educação, na Constituinte, e, em seguida, para a Lei de Diretrizes e Bases (LDB). A política que prevaleceu em todo esse período foi uma drástica redução de recursos, uma redução dos quadros com as sucessivas proibições de contratação de docentes e funcionários técnico-administrativos e um conseqüente desmantelamento das IFES. Do ponto de vista do movimento docente, esse mesmo período foi marcado por uma pauta, em que a defesa da educação

pública e gratuita assumia um lugar central, ao lado da luta pelas eleições diretas, pela reintegração dos docentes cassados ou afastados durante o período da ditadura.

Em meio a uma conflituosa discussão sobre a reestruturação da Universidade, a ANDES também se preocupou em elaborar uma proposta para a Universidade brasileira, cujos traços principais apontam para o padrão unitário de qualidade, fundamentado nos seguintes princípios: a) ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; b) autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; c) democratização interna e liberdade de organização; d) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e) condições de trabalho dos docentes, baseada numa carreira única para todas as IFES, isonomia salarial, estabilidade no emprego, política de capacitação docente, concursos públicos de provas e títulos (Cadernos ANDES, n.º 2, p. 16-17).

O saldo mais positivo para a Universidade, durante o governo de transição, foi a inclusão da autonomia universitária na Constituição de 1988, como uma conquista do movimento docente e das diversas entidades ligadas à educação e às sociedades científicas, organizadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que participaram ativamente do processo constituinte, para garantir que questões ligadas à educação fossem efetivadas na Constituição. Os problemas da Universidade, no entanto, só se agravaram, nesse período, e a reestruturação tão desejada pela comunidade acadêmica não ocorreu.

3.2.2. As propostas para a universidade nos anos 1990: autonomia gerencial e financeira e privatização

Nos anos 1990, a reestruturação da Universidade permaneceu na agenda dos governos. Inicialmente, em 1991, com o primeiro presidente eleito após o período da

ditadura, novas propostas surgiram. O governo Collor, no conjunto do Projeto de Reconstrução Nacional (PRN), apresentou a proposta de “*Uma Nova Política para o Ensino Superior*”, baseada em três pontos principais: a “*autonomia universitária*”, vinculada à autonomia financeira, que pretendia instituir um orçamento global de responsabilidade da União, complementado por recursos que deveriam ser captados na iniciativa privada; o “*Exame de Habilitação Profissional*”, que seria uma avaliação institucional centrada no aluno, que consistia de uma prova obrigatória, realizada no final do curso, à qual todos os concluintes deveriam submeter-se; a introdução de um tal “*Serviço Civil Obrigatório*”, que consistia na prestação de serviços em órgãos públicos, por parte de todos os formandos e que se configuraria numa forma de pagamento da educação recebida nas instituições universitárias públicas. Essas propostas foram amplamente contestadas pela ANDES-SN, FASUBRA, UNE e pelo CRUB e acabaram sendo rejeitadas no Congresso Nacional.

Logo em seguida, em 1992, o MEC, através do Ministro José Goldemberg, anunciou o “Modelo de Financiamento para as IFES”, cuja proposta principal era a distribuição dos recursos, realizada de acordo com um padrão dual do sistema universitário público, no qual algumas instituições se especializariam em ensino e outras realizariam atividades de ensino e pesquisa - centros de excelência - e previa a distribuição de recursos para as IFES, mediante a utilização de critérios e indicadores de desempenho e produtividade, inspirados nos moldes de gestão desenvolvidos nas empresas privadas. Ainda nesse ano, o deputado Ubiratan Aguiar apresentou, ao Congresso Nacional, um Projeto de Lei Complementar 119/92, que dispunha sobre “*Normas de Gestão Financeira e Administrativa*” das IFES. Esse Projeto estabelecia uma alocação às IFES de um montante mínimo de recursos de pessoal, correspondentes ao pagamento de professores e funcionários, segundo “*Carreiras Padrão*”, que eram

equivalentes a uma espécie de piso de vencimentos para os servidores. Definia que cada universidade poderia estabelecer seus próprios níveis de remuneração, podendo as diferenças ser cobertas com recursos extras, não oriundos da União, captados pelas instituições.

O projeto recebeu um substitutivo do relator, deputado Florestan Fernandes, no qual era proposto que o orçamento das universidades fosse composto de repasse para pagamento dos docentes e funcionários técnico-administrativos e de um percentual para Outros Custeios e Capital (OCC), sob a forma de uma dotação global. Nessa rubrica, as universidades poderiam ter autonomia para transferir, de acordo com suas prioridades, verbas de custeio e capital para as diversas rubricas de OCC, para melhor gerência dos recursos públicos a elas destinados. Esse substitutivo, ao ser aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, da Câmara dos Deputados, em fins de 1994, foi emendado em vários pontos. A nova redação modificou o artigo que tratava do orçamento, passando a destinar a dotação global, tanto para os recursos de OCC quanto para os de pessoal.

O movimento docente sempre foi contra todas as propostas que tentam definir o orçamento como um teto ou um montante, por entender que os recursos para o financiamento do sistema de IFES devam ser constituídos de um montante destinado ao desenvolvimento e manutenção do ensino, nos termos do Art.212, da Constituição Federal de 1988.

Mais uma vez, em 1993, surgiu uma proposta do MEC sobre o financiamento da Universidade, que recolocava a questão da introdução de um orçamento global, com um modelo de orçamento para as IFES, e apontava para uma política salarial diferenciada, de acordo com as possibilidades de cada IFES. Essas propostas não se efetivaram, mas a Universidade, assim como o conjunto das instituições do aparelho do

Estado, sofreram as conseqüências da drástica e desastrosa política de desmantelamento, com redução de recursos, demissões, funcionários postos em disponibilidade, arrocho salarial usado como estratégia para se reduzir o Estado, preceito neoliberal seguido à risca pelo governo Collor.

No governo de Itamar Franco, a autonomia também entrou na agenda. Durante o ano de 1994, o MEC, através do Ministro Murilo Hingel, anunciou sua pretensão de discutir a questão da autonomia universitária. Para tanto, criou uma “*mesa de discussões*”, a partir da Portaria 350/MEC/94. Essa iniciativa foi denominada de “*Agenda Autonomia*”. A partir dela, foi criada uma comissão, da qual participaram: ANDES-SN, FASUBRA, ANDIFES, ANUP, ABRUEM, Fórum das Universidades Comunitárias e a SESu. A UNE também participou dos debates, mas não assinou o relatório, no qual se acatava a proposta de financiamento contida no PLC 119, na forma do substitutivo de Florestan Fernandes, entre outras sugestões que foram engavetadas.

No governo Fernando Henrique, a questão da autonomia universitária fez parte da agenda política, desde o início, e diversas iniciativas foram tomadas no sentido de se mudar a estrutura do ensino superior público. Do ponto de vista legal, tentou-se, inicialmente, em 1995, implementar uma reforma através de uma Proposta de Emenda Constitucional, PEC 233/95, que, além de instituir o FUNDEF, visava a mudar o artigo 207 da Constituição que consagrou a autonomia universitária, através do seguinte preceito: “*As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*”. A PEC pretendia desconstitucionalizar a autonomia universitária, remetendo-a para uma lei ordinária, que foi retirada da pauta do Congresso em conseqüência da reação da comunidade universitária, de diversas

entidades da sociedade civil organizada no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e de diversos parlamentares.

Logo em seguida, o governo enviou ao Congresso, nova PEC, 379/1996, que pretendia implantar modificações no artigo 207 da Constituição, no qual propunha incluir quatro pontos centrais sobre a autonomia financeira da universidade: 1) orçamento global, a ser transferido em quotas mensais, com liberdade para se gerir recursos; 2) liberdade para se definir uma política de pessoal que garantiria autonomia para cada IFE regulamentar suas carreiras e decidir sobre política de pessoal; 3) garantia constitucional de recursos, baseada numa subvinculação de parte dos 18% da educação com o sistema de ensino superior, pelo menos no nível médio dos dois últimos anos; 4) estímulo à eficiência do sistema, distribuição dos recursos a partir de critérios, como o número de alunos, pesquisas relevantes, com peso maior do que um orçamento histórico.³⁹ A questão mais grave incluída na PEC era sobre o financiamento, pois apenas garantia o financiamento das universidades, pelo poder público, durante um período de dez anos.

Tanto em relação às propostas anteriores, quanto em relação a esta última, houve uma resistência da comunidade universitária, através das entidades representativas dos segmentos dos docentes, estudantes e funcionários técnico-administrativos: a ANDES-SN, a UNE e a FASUBRA, com ações coletivas dentro das universidades e na sociedade, buscando mobilizar a comunidade interna e a externa contra a proposta do governo. As entidades participaram ativamente das discussões no Congresso Nacional, quando da tramitação da PEC que tratava da autonomia universitária. Esse movimento contou ainda com o apoio da ANDIFES, do CRUB, e de outras entidades científicas e sociais e até de alguns parlamentares, que se posicionavam

³⁹ Exposição do Ministro Paulo Renato, do Ministério da Educação e do Desporto, em Seminário sobre o Ensino Superior, em Brasília, em 16/12/96.

contra qualquer alteração no art. 297, da Constituição. O governo recuou e a PEC não foi aprovada no Congresso Nacional, sendo engavetada em 1997.

Na avaliação de Trindade (1999, p. 10), "*o projeto foi abortado pelo veto da área econômica que achou excessiva a destinação de 75% dos recursos do MEC para um fundo de financiamento das IFES que representava, na realidade, 25% dos recursos aplicados em educação em geral.*"

Nesse ínterim, a reforma administrativa foi aprovada, possibilitando a introdução das "*Organizações Sociais*" e de "*Contratos de Gestão*" na administração pública. A partir daí, o governo resolveu assumir outra estratégia para a reforma universitária, prescindindo de mudança no artigo 207, da Constituição e enquadrando as universidades como Organizações Sociais.

Assim, em 1998, o MARE, através da Secretaria da Reforma do Estado, elaborou um documento intitulado "*Etapas para viabilização da aplicação da Lei de Organizações Sociais na recriação de Universidade Pública a ser administrada por Contrato de Gestão*", no qual instruía o Ministro da Educação e do Desporto sobre todos os passos que deveriam ser seguidos, caso manifestasse a intenção de adotar o "*Programa Nacional de Publicização*" nas Instituições de Ensino Superior autárquicas ou fundacionais. Essa iniciativa não prosperou, e, agora, o governo retomou a questão da reforma da Universidade com uma nova proposta.

Ainda no ano de 1998, através do Plano Nacional de Educação (PNE), o governo tentou implementar diretrizes, objetivos e metas a serem atingidas pelo ensino superior. Quanto ao financiamento, a proposta do relator referia-se à criação de um "*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União, vinculados à manutenção e*

desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais."

Em abril de 1999, o MEC resolveu tentar a reforma da Universidade através de uma estratégia diferente, que compreendia uma "discussão" com a comunidade, e a apresentação de um documento que fornecia os fundamentos de um projeto de lei que deveria regulamentar a sua autonomia. Essa nova estratégia de promover a reforma da Universidade, a partir de um projeto de lei, beneficiava o governo, facilitando a aprovação no Congresso, uma vez que, nesse caso, não se necessita de quorum qualificado, como o de dois terços, exigido para aprovação de uma Emenda Constitucional.

Nesse documento, propunha-se a adoção de um contrato de gestão, semelhante aos contratos de gestão previstos pelas leis que regulam as Organizações Sociais e as Agências Executivas, denominado de Contrato de Desenvolvimento Institucional.⁴⁰ No final de julho, sem que houvesse existido qualquer debate com os segmentos representativos da comunidade universitária ou da comunidade científica, o governo apresentou à ANDIFES e à ANDES-SN, um Projeto de Lei (PL) a ser enviado ao Congresso Nacional, regulamentando a reforma da Universidade, contendo as diretrizes gerais já apontadas no documento anterior.

Destacaram-se cinco questões fundamentais tratadas no PL: a autonomia universitária; transferência das escolas técnicas de segundo grau vinculadas às universidades para os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs); estabelecimento de planos e quadros de carreiras diferenciados; financiamento das

⁴⁰ Fundamentos para uma Lei que regule a Autonomia das Universidades Federais, nos Termos do que estabelece a Lei De Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assim como dispunha sobre a possibilidade de ampliação da Autonomia, mediante Contrato de Desenvolvimento Institucional.

universidades e transferência dos recursos destinados ao pagamento das despesas relativas aos proventos de aposentadorias e pensões, para o Tesouro Nacional.

O primeiro aspecto a ser destacado é o da autonomia. O governo, entendendo que o art. 207 da Constituição não é auto-aplicável e que carece de regulamentação, resolveu especificar os termos em que se concede a autonomia. Ela atinge apenas as 39 IFES designadas (constantes no anexo do projeto) como universidades e recebe duas dimensões: uma autonomia restrita, destinada a todas as universidades e uma autonomia plena, destinada àquelas instituições que celebrarem um Contrato de Desenvolvimento Institucional.

De um lado, especifica as atribuições da autonomia universitária, praticamente repetindo todo o conteúdo do artigo 53 da LDB, que trata da autonomia didática e científica. De outro, para garantir a autonomia "Plena", destinada a ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira das universidades federais, nos termos do art. 37, §8º, da Constituição Federal, o PL prevê um Contrato de Desenvolvimento Institucional, tendo por objeto a fixação de metas de desempenho e de um plano estratégico de reestruturação, contemplando uma série de aspectos relativos à gestão administrativa e de pessoal, devendo ser celebrado individualmente entre cada Universidade e o Ministério da Educação. Essa autonomia, portanto, só atinge as 39 universidades federais, deixando fora as demais IFES.

O segundo aspecto a se destacar é quanto ao financiamento das universidades. A proposta governamental previa que a União destinaria anualmente, "*exclusivamente e sob a forma de subvenção econômica*", recursos destinados ao pagamento de pessoal, Outros Custeios e Capital, baseados nos recursos gastos pelas universidades em 1997. Para garantir esses repasses, o governo estabelecia que 80% dos recursos somente seriam transferidos, se fossem observados os seguintes critérios: quantitativo de alunos

matriculados e egressos, observadas as peculiaridades de custo, por área de conhecimento e nível de ensino; qualidade do ensino ofertado; volume e qualidade das atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas. Além disso, 13% do total deveriam ser destinados ao atendimento das necessidades dos hospitais de ensino, mantidos pelas instituições, e, para os 7% restantes, propôs que fossem destinados à aplicação, pelo Ministério da Educação, em programas de expansão e melhoria das universidades federais de que trata a Lei.

O PL previa ainda as possibilidades de as universidades arrecadarem recursos de outras fontes e o poder do Presidente da República de limitar a transferência de recursos às universidades federais, "*fundamentado na insuficiência da arrecadação ou na necessidade imperativa de redução do déficit público ou obtenção de superávit no exercício*". Como se não bastasse o limite de recursos, com base num montante de mais de dois anos atrás, que por sua vez já eram limitados para atender às necessidades mínimas de funcionamento das IFES, o aspecto mais relevante do financiamento é o que trata da responsabilidade do Estado, deixando de ser um dever seu para se tornar apenas uma subvenção, dependente de um contrato de gestão. Além disso, ainda eram previstos diversos critérios que, na prática, poderiam dificultar, ou mesmo inviabilizar a transferência de recursos, e conseqüentemente, pôr termo ao funcionamento das universidades.

O que mais chama a atenção, no entanto, é a prerrogativa concedida ao Presidente da República de exercer um poder quase soberano sobre o repasse dos recursos para as universidades, em nome do déficit fiscal ou da necessidade de conseguir superávit para as contas públicas. Ou seja, o financiamento das universidades estaria diretamente condicionado à política monetária e ao ajuste fiscal imposto pelo

FMI. Na visão de Trindade (1999, p. 1), existe uma ação intencional implícita na prática governamental, bastante nociva à Universidade:

Subjacente, porém, à retórica governamental sobre a “autonomia”, aparece sua prática política: submeter as Universidades federais à asfixia financeira que está destruindo as bases materiais e acadêmicas do tecido universitário e acenar com a vaga perspectiva de “autonomia universitária” como panacéia para todos os seus males.

Os reitores das IFES não concordam com a proposta de financiamento apresentada pelo MEC, estabelecendo um piso mínimo anual de recursos, uma vez que defendem que seja destinado, pela união, o mínimo de 70% da parcela da receita resultante de impostos, vinculada, na forma do Art. 212 da Constituição Federal, às instituições que constituem o Sistema Federal de Ensino Superior. *"Estabelecer um piso anual baseado na média de recursos repassados nos últimos anos mal garante a manutenção das universidades do jeito que estão"*, diz Rodolfo Pinto Luz, presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (JORNAL DA CIÊNCIA. On-line, 12/12/99).

A análise de Kuenzer (1999, p. 1) sobre o financiamento, presente na proposta do MEC, aponta para as diferenciações da autonomia financeira, de acordo com a fonte de onde provêm os recursos:

A autonomia se dá apenas nos recursos oriundos do contrato de gestão, ou seja, através de um instrumento que estabelece relações reguladas pela esfera do privado, como são todos os contratos, cuja prestação de contas se dá pela comprovação do serviço prestado, e não pelo controle contábil, segundo as normas de moralidade, publicidade, isonomia de tratamento e submissão aos controles públicos da União.

O terceiro aspecto tratado pelo PL é sobre a transferência de trinta Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais, vinculadas às Instituições Federais de Ensino Superior, para Centros Federais de Educação Tecnológica mais próximos

(geograficamente) das instituições de origem. Isso deve suscitar uma discussão acerca das possíveis perdas, relacionadas com os aspectos pedagógicos e financeiros que lhes podem acarretar.

O quarto aspecto a se destacar refere-se à política de pessoal das universidades, cujos elementos relevantes dizem respeito à possibilidade de que se estabeleçam planos e carreiras diferenciados nas diversas instituições, com regimes de trabalho diversificados, estatutários e regidos pela CLT, fato que quebraria a carreira única de docentes e de técnico-administrativos, ora existente nas IFES.

A situação salarial dos quadros docentes e de técnico-administrativos tenderia a agravar-se com essas propostas, uma vez que esses trabalhadores, assim como diversos segmentos de servidores ligados ao poder executivo federal, encontram-se, desde 1994, sem reajuste salarial, e o PL somente previa alteração dos valores das tabelas de vencimentos dos empregos e cargos gerenciais e de assessoramento da estrutura das universidades que celebrarem contrato de desenvolvimento institucional, positivamente avaliadas, decorridos, no mínimo, três anos da vigência do contrato, a partir de proposta feita ao Ministério da Educação.

O quinto aspecto tratado pelo PL refere-se à retirada dos inativos e pensionistas da folha de pagamento do MEC e sua transferência para a conta do Tesouro Nacional e as despesas custeadas pela União, deixando de se integrar aos recursos para a educação, definidos no art. 212, da Constituição Federal.

No dia 14 de outubro de 1999, começou a circular um documento, que apesar de não ser assumido oficialmente pelo MEC, trata de um Projeto de Lei que "*dispõe sobre o financiamento, a organização e a administração das universidades federais*". Ao que tudo indica, seria uma nova versão de proposta de reforma para as universidades federais, em substituição ao PL que tratava da Autonomia Universitária, uma vez que

ambos discorrem sobre as mesmas questões. Nesse último documento, algumas questões são mantidas e outras são retiradas ou modificadas, como é caso da questão da autonomia, do financiamento, da possibilidade de criação de planos de carreiras diferenciados em cada universidade, entre outras.

Destaca-se, nesse novo documento, a manutenção do financiamento por parte da União, sob forma de subvenção, somente garantida às universidades listadas no anexo do PL. O montante que serviria de parâmetro para a definição do orçamento, a ser repassado às universidades, fica indefinido. Outra questão relevante que foi mantida quanto ao financiamento, diz respeito à possibilidade concedida ao Presidente da República de limitar a execução, pelas universidades federais, dos recursos definidos no PL, sob a alegação de insuficiência de arrecadação, da necessidade de redução do déficit público ou obtenção do superávit no exercício, o que tornaria absolutamente instável o financiamento e o funcionamento das universidades, possibilitando que elas sejam submetidas aos interesses dos ajustes fiscais negociados e renegociados, freqüentemente, pelo governo, com o FMI.

Foi mantida nessa nova versão, a possibilidade de existência de carreiras diferenciadas nas universidades federais, uma vez que a elas seria permitido propor, de acordo com suas necessidades, peculiaridades e disponibilidades orçamentárias e financeiras, planos próprios de carreira para seus quadros docente e técnico-administrativo, no regime de contratação do Decreto- Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho. Os planos de carreira seriam submetidos à aprovação prévia do Ministério da Educação. Aspecto que não constou no novo PL foi a transferência das Escolas agrícolas e agropecuárias, hoje ligadas às IFES, para os CEFETs.

A autonomia continua sendo diferenciada e condicionada por um contrato ou algo semelhante. Na primeira versão era prevista uma proposta de contrato de desenvolvimento institucional a ser firmado entre as Universidades Federais e o Ministério da Educação, mediante o qual as universidades ampliariam sua autonomia; na segunda versão o contrato foi substituído por um projeto de desenvolvimento institucional compatível com sua capacidade de financiamento.

Uma questão polêmica que constava na primeira versão era a responsabilidade sobre o pagamento dos proventos, sobre as aposentadorias e pensões, que deixavam de constar do montante de recursos componentes do orçamento das universidades para serem transferidos para a conta do Tesouro Nacional. Nessa nova versão, estava prevista a transferência dos valores necessários ao pagamento das aposentadorias e pensões concedidas a seus servidores nos termos da Lei n.º 8.112, de 1990, para o Tesouro Nacional. Constou nesse novo PL possibilidade de *"transferência do valor correspondente ao efeito dos reajustes dos vencimentos dos servidores, submetidos ao regime jurídico, instituído pela Lei n.º 8.112, de 1990, que venham a ser concedidos após a publicação desta Lei."*

Essas propostas do MEC representam uma desestruturação e uma diversificação institucional do sistema universitário e da atual política de pessoal, cuja principal marca é a flexibilização. O MEC apresenta a quebra da carreira dos servidores das universidades, como uma das vantagens gerenciais, orçamentárias e financeiras decorrentes da celebração do contrato.

No que respeita a seu quadro de servidores, uma importante flexibilidade pode se fazer presente, garantindo-se às universidades federais uma mais ampla capacidade de autoregulação, mediante a utilização de indicadores de desempenho, remanejamento de quadros de pessoal e recrutamento permanente e temporário de pessoal (Entrevista do Ministro Paulo Renato ao Jornal O Estado de São Paulo, 24/01/99).

Percebe-se bem que a retirada dos inativos e pensionistas do orçamento da Universidade é uma das principais discussões travadas atualmente nas universidades estaduais paulistas, pioneiras na implantação de um modelo de autonomia universitária que se vem instalando desde 1989 e que se rege por um orçamento global definido pelo orçamento do Estado. Esse modelo foi implantado no Estado do Tocantins, em 1998, e, em seguida, no Estado do Paraná.

Essa proposta de reforma da educação superior intenta dividir o atual sistema universitário em unidades isoladas, regidas pela lógica contratualista instrumental que visa a atingir metas e objetivos predeterminados nos contratos de gestão. Configura-se uma lógica racionalista, baseada, prioritariamente, na relação custo-benefício, que ignora os imperativos das relações de classe e de poder, no interior da comunidade universitária, ignorando as especificidades da produção científica, cultural e artística.

Essa visão espelha-se nos princípios fragmentadores típicos do capitalismo atual, que vê a sociedade como um agregado de instituições isoladas, ou interligadas apenas pela lógica calculista que busca atingir os indicadores e prognósticos previstos no contrato. Como a lógica que preside a reforma é a quantitativa, com dotações cada vez mais insuficientes, as instituições são instadas a aumentar sua produtividade, aumentando as vagas, produzindo mais, com menos investimento.

Com os contratos de gestão, os controles sobre os recursos públicos ficam mais flexíveis e centralizados pelo MEC, pautados, agora, pelos resultados, como salienta Kuenzer (1999, p. 2), "*saímos dos rigores do controle do TCU, quanto a procedimentos que assegurem a legalidade e a publicidade e passamos a ser supervisionados pelo MEC e controlados pela sociedade através dos nossos produtos, não importando os meios usados para consegui-los*". Essa autora (p. 2) destaca, ainda, a perda de direitos e

a flexibilidade que os contratos de gestão podem ocasionar nas relações de trabalho nas universidades.

Desta forma, como a relação que passa a se estabelecer com os trabalhadores é determinada pelos resultados a conseguir, todos os direitos dos servidores desaparecem, e pode haver contratação ou demissão em qualquer caráter e a qualquer tempo, em função dos recursos disponíveis e das metas a cumprir.

Sobressai-se o papel dos dirigentes universitários que gozariam de mais autonomia na contratação de pessoal, como gerentes que passariam a ser; a liberdade de contratação é ampla, como destaca a Kuenzer (p.2), "*dentro da CLT pode-se tudo, inclusive contratar temporariamente para se realizar determinada ação, que pode ser de pesquisa, de apoio ou de ensino*". Essa ampla liberdade que os reitores passam a ter sobre a política de pessoal pode poderia possibilitar algumas práticas populistas, nepotistas, retaliatórias ou eleitoreiras.

A implantação de uma concepção de autonomia universitária, pautada na autonomia financeira, vem-se instalando desde 1989, com a experiência das Universidades Estaduais de São Paulo, cujo financiamento é regido por um orçamento global, que compreende 9% da receita do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, repassado pelo governo do Estado, e repartido entre as universidades: UNESP, USP e UNICAMP. Modelo semelhante foi implantado no Estado do Tocantins, em 1998, e, em seguida, no estado do Paraná.

A autonomia é associada basicamente à liberdade para se gerir os recursos destinados às instituições, pelo poder público, e para se captar recursos em outras fontes. Ela também vem agregada à idéia de racionalização administrativa e de gastos, com a descentralização administrativa, com o estímulo de parcerias com empresas, no sentido de se buscar outras fontes de financiamento e preocupa-se com o controle dos resultados, através de sistema de avaliação, e, para tanto, associa-se a um sistema de

acompanhamento e avaliação de indicadores administrativos e financeiros. É assim que os governos e parte dos dirigentes das universidades entendem a autonomia universitária. Segundo Ramiro Wahrhaftig, secretário estadual de C&T e Ensino Superior do Estado do Paraná (O ESTADO DE SÃO PAULO, 24/3/98).

A ampliação das parcerias será imprescindível à sobrevivência financeira, porque, na maior parte das instituições, as verbas estaduais serão suficientes apenas para a folha de pagamento. (...) Em troca de liberdade para gerir os próprios recursos, as cinco Universidades e 11 faculdades paranaenses (que abrigam 48,5 mil alunos) comprometeram-se a aumentar em até 20% o número de vagas e ampliar seus convênios de prestação de serviços à comunidade.

A idéia do MEC é que as universidades complementem seus orçamentos, recorrendo a outras fontes que não o Estado, "*com a garantia de uma base de financiamento (os repasses federais) à instituição que será estimulada a buscar mais recursos*", disse Paulo Renato, Ministro da Educação (O ESTADO DE SÃO PAULO, 24/3/98). Essa concepção de autonomia possibilita a quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e possibilita a consolidação de centros de excelência, com o privilegiamento de instituições de educação superior que se dedicam apenas ao ensino, dissociadas da pesquisa científica e da extensão universitária, sendo a última, um dos momentos privilegiados de contato mais efetivo da universidade com a sociedade.

Paralelamente às propostas oriundas do governo Federal, o Congresso Nacional, muitas vezes motivado pela agenda do Executivo, tem tomado iniciativas referentes à reforma da Universidade, no tocante à questão da autonomia financeira. Em 1992, tramitou no Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar, PLC 119, de autoria do deputado Ubiratan Aguiar, dispondo sobre normas de gestão financeira das Instituições Federais de Ensino Superior, nos termos do art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal, e dando outras providências.

O relator do PLC, Florestan Fernandes, fez um substitutivo, no qual garantia a alocação de recursos anuais da União para as instituições federais de ensino superior por ela mantidas, na forma de um percentual da receita de impostos, de forma a garantir: 1 - recursos para despesas de pessoal e encargos, nos termos definidos nesta lei; 2 - recursos para despesas de outros custeios e capital, equivalentes, no mínimo, a 15% da parcela dos recursos referidos no inciso anterior; 3 - recursos para fomento e desenvolvimento institucional, equivalentes, no mínimo, a 10% da soma das parcelas de recursos referidos no inciso I, § 1º – A distribuição dos recursos entre as instituições federais de ensino superior será feita de acordo com critérios que garantam seu funcionamento e aperfeiçoamento.

Esse substitutivo foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), em 23/11/1994, e encaminhado para a apreciação na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), onde permaneceu arquivado por aproximadamente cinco anos, até que, o próprio Ubiratan Aguiar solicitasse o seu desarquivamento, e o rerepresentasse, pela segunda vez, em fevereiro de 1999, tendo sido acatado e designado como relator, o deputado Laíre Rosado (PMDB/RN). Seu parecer reiterou os termos do substitutivo Florestan Fernandes, na forma adotada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto, em 1994, tendo sido aprovado pela Comissão, em junho de 1999. Antes de ir a Plenário, o projeto deverá ser apreciado pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça, por isso chama a atenção a tramitação desse PLC, andando a passos largos, no momento em que se discutia a autonomia da Universidade, na qual está implícita a questão do seu financiamento.

Como estratégia de diversificação para se permitir uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de Educação Superior, sem custo adicional excessivo, o Poder Legislativo, através do PNE, sugeriu ao MEC pensar na adoção e

expansão de um curso pós-secundário, isto é, uma modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, ligado à formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais (Substitutivo ao Plano Nacional de Educação, p.45-46).

Assim, observa-se uma identidade comum nas propostas para o ensino superior, nos diversos governos, no decorrer das últimas duas décadas deste século XX, que se caracterizam pela progressiva desobrigação do poder público com o financiamento e com a execução da educação superior. Embora essa intenção privatizante não seja uma política explícita, a realidade da exclusão desse nível de ensino torna clara uma concepção de que a educação superior não deve ser uma política estatal, de acesso universal e de obrigação do poder público. Entretanto, durante esse período, essa política sofreu reveses, avanços e recuos, em decorrência da resistência dos segmentos da comunidade acadêmica e da pressão da sociedade e de seus movimentos sociais.

3.3. As propostas da comunidade universitária: universidade autônoma e estatal

Resta salientar, que circulam na comunidade universitária várias propostas do movimento docente, dos funcionários técnico-administrativos com vistas à reestruturação da Universidade, que também tratam da autonomia universitária, discutidas e elaboradas no âmbito das suas entidades sindicais – ANDES-SN e FASUBRA e dos reitores, através da ANDIFES. O movimento estudantil, apesar de se posicionar contra as propostas governamentais que contrariam o princípio da educação pública, gratuita e de qualidade, não tem uma proposta elaborada para a Universidade. No entanto, a SBPC e outras sociedades científicas têm elaborado, também, propostas para a Universidade. No entanto, todas as idéias provenientes da comunidade acadêmica têm sido desprezadas pelo governo, quando da elaboração de suas propostas.

No interior do movimento docente, no final dos anos 1990, disputavam duas concepções acerca da autonomia universitária. De um lado, uma visão que vem sendo construída coletivamente, desde os anos 1980, e que faz parte da Proposta da ANDES-SN para a Universidade Brasileira e do seu projeto de LDB, que entende que a autonomia universitária deve obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e estar aliada ao processo de democratização interna das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Para se garantir a autonomia de gestão financeira e patrimonial das IFES, é imprescindível que seja garantido o financiamento, pelo Estado, e a plena participação da comunidade universitária na elaboração, fiscalização e execução do orçamento. Os recursos para o financiamento das IFES devem compreender um montante destinado ao desenvolvimento e manutenção do ensino, nos termos do Art.212, da Constituição Federal, de 1988, acrescidos de recursos oriundos do Tesouro Nacional, para o pagamento dos proventos dos aposentados e pensionistas.

Essa visão, entretanto, em termos estratégicos, diante das constantes ofensivas do governo, que vem freqüentemente propondo uma autonomia financeira vinculada a uma progressiva desobrigação do poder público com o ensino superior, é contra qualquer tentativa de regulamentação do artigo 207, da Constituição, por entender que ele é auto-aplicável, necessitando apenas de que o Poder Público garanta o exercício pleno da autonomia ali garantida. Essa concepção defende, como estratégia de enfrentamento às propostas do governo, uma luta organizada do movimento docente, em aliança com outros segmentos acadêmicos e da sociedade civil. Essa visão faz a seguinte análise da concepção governamental:

O conceito de autonomia contido nas várias propostas geradas no seio do governo e contra as quais o movimento docente luta, no essencial, fundamenta-se na lógica de mercado, na qualidade e eficiência do

sistema, na avaliação quantitativa enquanto condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global ou Orçamento Global (com controle finalístico), reforçando a política dos “Centros de Excelência” e do empresariamento do ensino público superior. Em síntese, é a autonomia sob forma de orçamento global com controle finalístico através de avaliação quantitativa" (PROPOSTA DA ANDES-SN PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA, p. 23).

De outro lado, encontra-se a posição diretoria nacional da ANDES - Sindicato Nacional, eleita para o biênio 1998-2000, que entendia que o artigo 207, da CF, por si só não garantia a exequibilidade da autonomia universitária e propôs a elaboração de uma lei que garantisse a criação de um novo ente jurídico de autarquia especial, *a Universidade integrado ao Sistema Nacional de Universidades Autônomas*, formado, por sua vez, pelos sub-sistemas federal, estadual, municipal e pelas universidades privadas, com *normas de graduação*, com vistas à autonomia integral. A Universidade Autônoma teria como características essenciais: autonomia jurídica (pessoa jurídica completa); ente de natureza pública, abrigando um sistema de avaliação interna e externa permanente, de seu funcionamento e de sua produção; financiamento público, majoritariamente estatal para as universidades públicas, e capacidade plena de gestão financeira e patrimonial para o conjunto das universidades. (Relatório do XXXVIII CONAD, p. 93-94, com grifos dos proponentes).

No que se refere ao financiamento, essa diretoria da ANDES-SN propôs uma diversificação de fontes e criação de um fundo de Contingência para as universidades públicas, *“cujo montante mínimo deverá ser equivalente a mais de um orçamento anual das instituições, a ser formado por transferências patrimoniais e financeiras dos poderes públicos e administrado pelo órgão gestor do Sistema Nacional de Universidades Autônomas”*.

A primeira visão tem como principais defensores os professores participantes da tendência política ANDES Autônoma e Democrática, que liderou e dirigiu o

movimento docente, desde 1986. Porém, essa proposta vem sendo elaborada pelo movimento docente, desde 1981, a partir de uma discussão nas bases do sindicato e nos seus eventos nacionais (Conselhos e Congressos). Ela também se submeteu à discussão, em diversos eventos, com outros setores da sociedade, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), dentro do contexto de discussão sobre a reestruturação da Universidade.

A segunda posição surgiu no movimento docente, a partir de 1998 e foi rejeitada em todos os eventos nacionais do sindicato, inclusive no XXVIII CONAD (ocorrido em Curitiba, de 19 a 22 de novembro de 1999). Essa visão vem associada a uma estratégia de negociação com o governo e que acredita ser possível obter aprovação das propostas apresentadas por aquela diretoria. De qualquer maneira, a existência de propostas divergentes no seio do movimento docente cria tensões internas e dificulta o encaminhamento de um enfrentamento com o governo e uma negociação com o Congresso Nacional.

Existem, ainda, uma proposta da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e uma da FASUBRA SINDICAL, cujo projeto "Por Uma Universidade Cidadã para os Trabalhadores" inclui a autonomia universitária. As propostas da ANDES-SN e da FASUBRA SINDICAL convergem, em diversos pontos, especialmente em relação à concepção de auto-aplicabilidade da autonomia prevista no artigo 207, da Constituição, quanto ao financiamento total da universidade pelo poder público, e quanto ao regime jurídico único.

A proposta da ANDIFES busca regulamentar a autonomia e adequar as IFES à LDB e à Reforma Administrativa. Ela está explicitada na proposta de anteprojeto de lei para a Universidade, que trata de pontos, como: política de pessoal e carreira,

financiamento, democracia interna, autonomia administrativa, natureza jurídica, gestão patrimonial e financeira, política previdenciária, avaliação, entre outros. Tal proposta apresenta alguns pontos de convergência com a proposta da atual diretoria da ANDES-SN e muitos, de divergência, em relação à proposta hegemônica do movimento docente. Essa proposta quanto ao financiamento faz a seguinte sugestão:

A União destinará, anualmente, no mínimo 70% (setenta por cento) da parcela da receita resultante de impostos, vinculada na forma do Art. 212 da Constituição Federal, às instituições que constituem o Sistema Federal de Ensino Superior. Para a distribuição dos recursos destinados diretamente às instituições federais de ensino superior.

Para fazer frente às propostas do governo, torna-se imprescindível que os diversos segmentos da comunidade universitária busquem uma aliança, apoiada nos pontos comuns, para fortalecer um necessário enfrentamento com o governo, diante de seu projeto de reforma para a Universidade. Além disso, diante da coalizão das forças conservadoras que apóiam as propostas governamentais, só uma aliança, que inclua toda a comunidade acadêmica e o conjunto da sociedade, poderá reverter a atual situação do ensino superior no Brasil e barrar as propostas do governo que restringem o direito universal à educação em todos os níveis.

3.4. A reforma em processo: fragmentação e privatização progressiva

Além das propostas de reforma universitária, que buscam a introdução da autonomia "plena" nas IFES, ou da autonomia financeira, o governo tem implementado diversas ações, provocando mudanças em todos os aspectos da estrutura e do funcionamento dessas instituições, através de diversos instrumentos legislativos, que, na maioria das vezes, desrespeitam a autonomia universitária prevista constitucionalmente.

As mudanças estão aliadas a uma progressiva desresponsabilização do governo com o ensino superior público e com suas instituições estatais. As modificações introduzidas nas instituições e no ensino superior trazem a marca da fragmentação, da terceirização, da distinção entre ensino e pesquisa. A seguir são apontadas algumas mudanças que vêm ocorrendo nas IFES.

3.4.1. Avaliação institucional

A avaliação institucional tem sido uma preocupação do governo de Fernando Henrique. Ela foi pensada para abranger todo o Ensino Superior, a Graduação e a Pós-Graduação, e está vinculada ao credenciamento periódico das instituições de ensino superior. Esse processo está regulamentado em várias leis: na LDB, Lei n.º 9.394, de 20/12/1996⁴¹; na Lei 9.131/95, que instituiu o Exame de Final de Curso, conhecido por “provão” e no Decreto n.º 2.026, de 10/10/1996, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior. Outro instrumento utilizado na avaliação é o Censo do Ensino Superior, realizado pelo INEP, que fornece indicadores sobre o perfil do corpo docente e sobre o desempenho das instituições.

Os procedimentos considerados complementares e independentes, são os seguintes: a) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino; b) avaliação do

⁴¹ A avaliação institucional deve funcionar, de acordo com a LDB (Art. 46.), com o objetivo de permitir "a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, que terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente". De acordo com esse artigo, se a avaliação identificar deficiências, a instituição terá um prazo para saneamento, a partir do qual haverá uma reavaliação, que "poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento". A LDB prevê ainda que, "no caso de instituição pública, o Poder Executivo, responsável por sua manutenção, acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências".

desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; c) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; d) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

A lei atribui à Secretaria de Avaliação de Informação Educacional – SEDIAE, a tarefa de realizar o levantamento dos dados que constituem os principais elementos de avaliação dos cursos e das instituições. Os indicadores de desempenho global utilizados são os seguintes: a) taxas de escolarização brutas e líquidas; b) taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; c) taxas de evasão e de produtividade; d) tempo médio para conclusão dos cursos; e) índices de qualificação do corpo docente; f) relação média de alunos por docente; g) tamanho médio das turmas; h) participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; i) despesas públicas, por aluno, no ensino superior público; j) despesa, por aluno, em relação ao Produto Interno Bruto – PIB, por habitante, nos sistemas público e privado; l) proporção da despesa pública com a remuneração de professores. Esse decreto prevê uma "*avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior - SESu*" considerando-se aspectos relacionados com a administração geral, a administração acadêmica, integração social e produção científica, cultural e tecnológica.⁴²

⁴² a) administração geral: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos; b) administração acadêmica: adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução; adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo, adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar; c) integração social: avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços; d) produção científica, cultural e tecnológica: avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando-se o seu regime de trabalho na instituição.

A avaliação Institucional deve levar em consideração as avaliações parcelares:

a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pela comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da Pós-Graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela SEDIAE.

Quanto à avaliação dos cursos de graduação, o decreto define que ela deve ser realizada pela análise de indicadores estabelecidos por Comissões de Especialistas de ensino, definida pela SESu, levando em consideração os resultados dos exames nacionais de cursos e os indicadores de desempenho global, adequadamente adaptados ao caso. Já a avaliação dos cursos de pós-graduação continua sendo realizada, segundo os critérios adotados pela CAPES.

Todos esses instrumentos de avaliação são pensados, elaborados e executados por instâncias superiores de gestão do sistema educacional como o MEC/SESu e o CNE, por uma Comissão de Especialistas designados por essas instituições e pela CAPES. Na avaliação dos cursos de graduação, um dos aspectos a considerar é a análise das condições ofertadas pelas instituições de ensino superior. Para tanto, são observados os seguintes aspectos: a) a organização didático-pedagógica; b) a adequação das instalações físicas em geral; c) a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; d) a qualificação do corpo docente; e) as bibliotecas, com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental.

Observa-se, na avaliação, uma estratégia de regulação e controle, a centralização das decisões nas agências centrais do governo - MEC, SESu, CAPES, CNE - enquanto há uma redução dos mecanismos de participação da comunidade universitária nos processos de avaliação institucional. A auto-avaliação, apesar de

mencionada na lei como um dos critérios a serem observados, não é sugerida ou incentivada.

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que vinha sendo desenvolvido nas IFES, desde 1993, por iniciativa da ANDIFES, e que engloba as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão das IES em todos os seus aspectos, foi desestimulado e as experiências de auto-avaliação em andamento, em diversas IES, foram ignoradas. Esse Programa, bem mais abrangente, tinha uma preocupação pedagógica e de redirecionamento do processo de desenvolvimento da instituição. A concepção que o norteia está baseada, segundo o Relator: Prof. Francisco de Assis Palharini, do Comitê Assessor do PAIUB, na visão de que "*a avaliação institucional é um processo de contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de prestação de contas à sociedade, constituindo-se em ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento da educação superior*". (PAIUB 2000 – Trajetória da qualidade. Disponível em: www.nti.ufpb).

Os instrumentos e procedimentos do MEC, para a avaliação do ensino superior envolvem a preocupação com a qualidade e eficiência, ligada a uma lógica produtivista e quantitativista, feita a partir da aferição de conteúdos assimilados pelos alunos, com o controle a posterior, privilegiando os resultados e não o processo. Essa é a lógica do princípio norteador da avaliação universitária, uma avaliação externa, descontextualizada do processo educacional e das condições institucionais, pensada, elaborada e executada por técnicos do MEC, imposta à comunidade acadêmica, que desconsidera e desconhece os diversos processos de avaliação em andamento em diversas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

No caso das IFES, o MEC vê, na avaliação, uma forma para garantir a expansão quantitativa e qualitativa do ensino superior brasileiro. Os instrumentos de avaliação que auxiliam o Ministério nessa tarefa são: o Exame Nacional de Cursos (Provão), o Censo do Ensino Superior, que fornece indicadores sobre o perfil do corpo docente, o desempenho das instituições e, por fim, o trabalho das comissões de

especialistas da SESu, que fazem a verificação das condições de oferta dos cursos (On-line www.inep.gov.br).

O movimento docente criticou essas formas de avaliação e os estudantes resistiram ao chamado “provão”, apesar de a União Nacional dos Estudantes (UNE) defender um processo de avaliação institucional na Universidade. Na visão da entidade, exposta pelo presidente Ricardo Capelli, *"a avaliação deve ser contínua, abrangendo o conjunto da Universidade, considerando seu histórico, sua vocação e suas diversidades regionais"*. Para o representante dos alunos, o exame é ineficaz como instrumento de avaliação do ensino superior. *"O que se faz é um retrato de um pedaço da Universidade num determinado momento"*. Segundo ele, o governo *"quer transformar o estudante em bode expiatório da má qualidade de ensino no país"*. Outra preocupação da UNE é o temor de que o mau desempenho dos alunos seja usado para se fechar Universidades públicas. As críticas da UNE ao "provão" estão relacionadas, também, com o temor de que a nota do exame seja usada, como critério de seleção, pelo mercado de trabalho. A UNE considera que avaliar *"o aluno com base em seu desempenho em uma única prova, pode prejudicar seu ingresso no mercado de trabalho. É uma lógica cruel querer responsabilizar o aluno pelo abandono do ensino no país"* (JORNAL DO BRASIL, 13/6/1999).

Os resultados dos testes aplicados, nos dois primeiros anos, demonstraram que os estudantes das instituições públicas obtiveram melhores resultados do que os das particulares, o que pode indicar que as instituições públicas, apesar de toda a deterioração, causada pela redução constante de verbas a elas destinadas, nos últimos anos, ainda apresentam um padrão de qualidade superior ao existente nas instituições privadas.

Porém, o resultado positivo apresentado pelas instituições públicas não implicou um incentivo, no sentido de um repasse maior de verbas ou de um reforço numa política acadêmica que valorize uma dinâmica metodológica, didática e científica, capaz de melhorar, cada vez mais, o desempenho das universidades públicas. Ao contrário, a primeira medida anunciada pelo governo, após a divulgação dos resultados do primeiro Exame Nacional de Cursos, foi a criação de uma linha de recursos destinados às instituições particulares de ensino superior que não apresentaram bom desempenho na avaliação.

3.4.2. Administração e gestão

Do ponto de vista da gestão, o governo federal passou a exercer um maior controle e centralização sobre todas as instituições da administração direta, até mesmo das universidades, que em princípio, gozam de autonomia. Esse controle passou a ser exercido especialmente sobre a força de trabalho e sobre a folha de pagamento dessas instituições, com seu enquadramento ao SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal, e com o controle sobre seus orçamentos, através de uma matriz, na qual se baseia o governo para definir os recursos dessas instituições.

O Conselho Federal de Educação (CFE), antes a instância máxima de controle e gestão da educação, foi extinto e substituído pelo Conselho Nacional de Educação, criado pela Lei 9.31/1995. O CFE era um órgão anacrônico e identificado com a educação privada e, nos seus últimos dias, estava comprometido com negócios escandalosos, envolvendo os empresários da educação. Seu substituto nasceu como agência auxiliar do governo, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento, portanto, como órgão de colaboração e consulta do Ministro de Estado da Educação e do Desporto, com funções normativas sobre a política educacional.

Essa formação e as funções assumidas pelo CNE contrariaram a vontade dos movimentos sociais ligados à educação, representados pelas diversas entidades que atuaram durante a elaboração da LDB, através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que propunham um CNE democrático, representativo da sociedade, através da escolha de representantes de diversas entidades da sociedade civil. As entidades defendiam, ainda, que o CNE atuasse mais como órgão nuclear do sistema nacional de educação e como definidor das políticas educacionais.

O CNE é composto de Conselheiros, grande parte dos quais o governo tem a prerrogativa da escolha e nomeação, que é feita pelo Presidente da República. Do total de Conselheiros, pelo menos a metade é escolhida, "obrigatoriamente, dentre os indicados em lista elaborada especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas com as áreas de atuação dos respectivos colegiados" (art. Art. 8º, §1º, Lei 9.131/1995). Assim, o governo acredita que, com a participação dos especialistas que participam das Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, que compõem o CNE, está assegurando a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. Apesar das mudanças, esse conselho parece manter os mesmo vícios e os mesmos vínculos com o ensino superior privado, tal qual o extinto CFE. Parte dos membros desse conselho mantém estreitas relações com instituições-empresas de ensino superior e alguns são até administradores, com cargos em algumas grandes universidades privadas.⁴³

Do ponto de vista da administração da educação pública, o governo busca manter a identidade dos princípios de um "Estado Liberal Social", implementando os

⁴³ A revista Isto é, de 09/02/2000, em reportagem intitulada "A guerra do canudo", expõe a existência de denúncias de falsificações, de tráfico de influência e suspeita de corrupção, envolvendo funcionários e conselheiros da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação.

critérios típicos das empresas privadas de eficiência e qualidade total, a privatização e/ou flexibilização das escolas públicas.

A gestão democrática da Universidade, com destaque na escolha dos dirigentes, foi uma bandeira de luta que os movimentos dos segmentos da comunidade universitária abraçaram, desde os anos 1970, resultando na conquista de uma prática de consulta à comunidade universitária, através de eleições para reitor e para todos os dirigentes de unidades (departamentos, centros) e cursos, mesmo a despeito da legislação vigente, que previa a indicação de uma lista sêxtupla, escolhida pelos conselhos superiores, com sua nomeação pelo Presidente da República. Com base na autonomia universitária e de acordo com o processo histórico de cada instituição, as eleições nas diversas IFES apresentaram diferenças quanto aos critérios de participação dos docentes, dos funcionários técnico-administrativos e dos estudantes, e, quanto aos procedimentos de elaboração da lista sêxtupla. Porém, tinham em comum, o princípio de escolha em eleições livres e democráticas, autonomamente definidas pela comunidade universitária.

O governo resolveu, então, intervir nesse processo, determinando que as IFES escolham seus dirigentes nos termos do que estabelece a Lei n.º 9.192/1995, regulamentada pelo Dec. n.º 1.916/95. Essas leis mudam o artigo 16 da Lei 5.540, de 1968, (já alterado pelas Leis 6.420, de 3 de junho de 1977, e 7.177, de 19 de dezembro de 1983, agora revogadas) com base na LDB, instituindo mudanças na escolha de dirigentes das universidades. A partir daí, a lista para indicação de nomes a serem nomeados reitor e vice-reitor passou a ser tríplice e reafirmou-se a responsabilidade dos conselhos ou colegiados máximos (ou outro colegiado que os englobe, instituído especificamente para esse fim) na organização do processo de escolha dos candidatos.

Estabeleceu-se, como critério, que o Reitor e o Vice-Reitor de universidades federais sejam escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira, ou que possuam título de doutor, exigindo-se que a votação seja uninominal. Introduziu-se a possibilidade de recondução de reitores e diretores nas universidades federais. A lei exige que os colegiados sejam constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade e que se observem o mínimo de 70% de membros do corpo docente no total de sua composição. Apesar de a lei admitir a possibilidade de uma consulta prévia à comunidade universitária, definida pelo colegiado máximo da instituição, impõe a votação uninominal e determina o peso de 70% para a manifestação do pessoal docente em relação às demais categorias.

Configura-se uma restrição à autonomia da Universidade, que deixa, assim, de ter a liberdade de definir os processos de escolha de seus dirigentes. Percebe-se uma valorização da meritocracia e da titulação como instrumentos de competência para a gestão administrativa. Sobressai-se, também, o papel de destaque atribuído ao docente, tanto na composição dos conselhos superiores, quanto no processo de escolha dos dirigentes.

Sobre a gestão administrativa das IES, o MEC também passa a ter ingerência, até na elaboração dos regimentos e estatutos. Para adaptar as instituições à LDB e à Lei 9.131/96, o MEC, sob o argumento de evitar que os processos de adaptação de estatutos e regimentos das instituições de ensino superior sejam baixados em diligência, disponibilizou, na sua página na internet, uma série de recomendações, para que as IES elaborem esses regulamentos. Todos os detalhes definidos conferem um engessamento às IES, que ficam quase sem autonomia para elaborarem seus estatutos e regimentos.

Nesse processo de adaptação das IES à LDB, muitas instituições estão aproveitando-se para implantar mudanças, baseadas no modelo de autonomia proposto

pelo MEC, antecipando-se à reforma pretendida pelo governo (UFRJ e UFMG). Em outras estão sendo introduzidas mudanças na organização e gestão dos Hospitais Universitários, que permitem sua privatização.

3.4.3. Estrutura e funcionamento das instituições: flexibilização e fragmentação

A estrutura e o funcionamento das instituições públicas, dos cursos superiores e de pós-graduação, estão sendo alvo de diversas mudanças, desde a promulgação da LDB, tendo como fundamento a flexibilização, a autonomia e a diversificação. O Art. 45 prevê que "*a educação superior seja ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização*". Essas instituições podem ser universidades e instituições de ensino superior não universitárias (faculdades integradas, faculdades, escolas superiores, institutos superiores), podendo, ainda, organizarem-se como centros universitários privados: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas (LDB, art. 20).

O formato institucional passa a ser temporário, variando de acordo com a avaliação. As instituições "*terão prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação*". De acordo com essa avaliação, a instituição poderá receber um credenciamento como instituição de ensino superior. Conforme uma reavaliação e sanadas suas deficiências, poderá confirmar-se seu status institucional, ser descredenciada, ou ter uma suspensão temporária de prerrogativas de sua autonomia. Em caso mais drástico, a avaliação poderá resultar em intervenção na instituição. Esse mesmo processo é válido para a autorização e reconhecimento de cursos.

As diversas leis que tratam da educação superior apresentaram propostas de diversificação das instituições de ensino superior, a LDB avançou em relação às demais,

pois, em seu Art. 52, define as universidades como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. No entanto faculta a criação de universidades especializadas por campo do saber, prevê os Institutos Superiores e cria uma nova forma de organização, a figura dos Centros Universitários. A diversificação das instituições de ensino superior é apresentada, pelo MEC, como uma alternativa para se aumentar o número de vagas, dada à demanda gerada com o aumento do número de concluintes do ensino médio. Para tanto, estimula-se a criação de Centros Universitários. Essa modalidade institucional limita-se ao ensino e goza de alguns elementos de autonomia, antes somente concedidos às universidades, tais como: criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, desenvolvendo as áreas de ensino e formação. De 1997, até meados de 1999, já haviam sido criadas 30 dessas instituições.

A LDB prevê um tipo de instituição universitária especializada na formação de docentes para a educação básica e fundamental, que são os Institutos Superiores. Segundo o parecer CP 115/99, do CNE, que os regulamenta, essa modalidade institucional poderá ser organizada: I – como, instituto superior propriamente dito, em faculdade, em faculdade integrada ou em escola superior, com direção ou coordenação do conjunto das licenciaturas ministradas; II – como unidade de uma universidade ou centro universitário, com direção ou coordenação do conjunto das licenciaturas ministradas; III – como coordenação única de cursos ministrados em diferentes unidades de uma mesma instituição.⁴⁴

⁴⁴ . O Ministro da Educação Paulo Renato revela como pensa o modelo de educação superior: A resposta não é que universidade, mas sim que sistema de ensino superior. Nós, que temos a tradição acadêmica da universidade, especialmente em São Paulo, tendemos a confundir o sistema de ensino superior com a universidade. Precisamos ter um sistema mais diversificado e estamos, propositadamente, chegando a isso. Precisamos de um sistema em que convivam universidades, faculdades e instituições que se dedicam só ao ensino, como os centros universitários. O sistema tem de ser diversificado na estrutura das instituições e na oferta dos

Com a LDB e a reforma administrativa, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) podem ser retiradas do Regime Jurídico Único (RJU), permitindo-se uma fragmentação e diferenciação das diversas universidades, de acordo com uma avaliação externa, a ser feita por comissão criada pelo MEC, a quem cabe definir o credenciamento da instituição como universidade ou como centro de ensino superior. Essa diferenciação implica em especificação de atividades a serem desenvolvidas por cada tipo de instituição, podendo cada uma especializar-se em ensino e/ou em pesquisa, o que pode contribuir para a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, prerrogativa de universidades.

3.4.4. Cursos e Currículos: diversificação e aligeiramento

A diversificação e a flexibilização são temas que perpassam as reformas do MEC para a educação superior, tanto nos procedimentos de gestão administrativa e de recursos financeiros, como também no que se refere à produção e distribuição do conhecimento. A partir da LDB, que prevê uma flexibilização dos currículos, o Conselho Nacional de Educação definiu princípios e fundamentos para a educação, através das diretrizes curriculares para os cursos de graduação e para o ensino fundamental e médio, previstas nos chamados Parâmetros Curriculares, que já estão sendo implantados.

Os princípios de flexibilidade e a diversificação do ensino superior atingem também a estrutura dos cursos, com a implantação de cursos seqüenciais, previstos na

cursos. Não posso ter apenas cursos formais que correspondem a carreiras, a um currículo mínimo, porque a tecnologia evolui muito mais rápido do que as gerações. Ao longo de uma geração, vários padrões tecnológicos mudam. (...) Hoje, o profissional já sai da escola defasado, precisando voltar. Então, a universidade precisa ter flexibilidade para atender a essa demanda, para que ele possa voltar. (Entrevista publicada no Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO, de 24/01/99).

LDB e regulamentados através da Portaria 912/1999. Tais cursos se caracterizam "*por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino*". Esses podem ter um feitiço de curta duração, ser voltados para as necessidades mais imediatas do mercado de trabalho, para uma formação profissional específica, ou para a complementação de estudos. Essa inovação é apresentada, pelo governo como algo que vem sendo utilizado, com sucesso, nos Estados Unidos e como possibilidade para absorver a demanda por vagas no ensino superior. O governo atribui a esses cursos alguns aspectos inovadores:

duração mais reduzida do que a dos cursos de graduação regulares, a oferta de uma formação acadêmica ou profissional 'menos densa', as possibilidades de serem criados e extintos de acordo com as demandas sociais ou institucionais, funcionamento mais independente de normas de autorização prévias e do ano letivo oficialmente instituído, expedição de certificados e diplomas distintos daqueles dos cursos de graduação. (Parecer do CNE, n.º 670 de 06/11/1997, p. 2).

Observa-se, com essa iniciativa governamental, a tentativa de se reeditar um padrão dual, que historicamente tem marcado a estrutura educacional, especialmente a educação média, de cursos mais profundos e demorados, para quem tem tempo, condições financeiras e sociais, e de outros aligeirados e profissionalizantes, para aqueles que não dispõem de tais condições.

Além disso, mais uma vez, o governo desconsidera as discussões da sociedade, da comunidade acadêmica e docente, do CNE (que vinha discutindo a questão e tinha reunião no dia seguinte com tal assunto na pauta), do próprio Congresso (que discutia a questão na Comissão de Educação), e decide, autoritariamente, uma prática comum de Fernando Henrique, sobre a formação de docentes para o ensino fundamental, através do Decreto n. 3.276, de 6/12/1999, que dispõe sobre a formação, em nível superior, de professores para atuarem na educação básica, determina que "*a formação, em nível superior, de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na*

educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-á exclusivamente em cursos normais superiores".

Esse decreto retira, dos cursos de pedagogia, a prerrogativa de oferecerem a formação para o magistério na educação infantil, contrariando as propostas dos educadores, que, através da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE, há cerca de vinte anos, discute essa questão e defende a formação do educador desse nível de educação, em cursos de pedagogia, não adequados aos Institutos Superiores.

Tal atitude provocou indignação em diversas entidades ligadas à educação, entre as quais a ANDES-SN, a ANFOPE, ANPED, ANPAE, ABT, CEDES, Comissão de especialistas de Ensino de Pedagogia, Fórum de Diretores das Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Paulista de Educação Infantil, Fórum Paulista de Pedagogia e Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que realizaram uma reunião no dia 08 de dezembro de 1999, na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, onde criaram um Fórum em Defesa da Formação de Professores, com o objetivo de lutar contra tal decreto e de defender os princípios dessas entidades.

O processo de acesso à educação também é objeto de preocupação da LDB e objeto de flexibilização, quando prevê que o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

O acesso ao ensino superior, que desde a década de 1960 tem-se constituído em um problema para os governos, tem tido, no exame vestibular, um elemento de contenção ou de barreira para refrear a demanda para esse nível de educação. Esse tipo de prova, de caráter seletivo, praticamente a única forma de seleção para o acesso ao ensino superior, há décadas, vem experimentando alternativas, como: um sistema

seriado, em que são realizados exames ao longo das séries do ensino médio (caso da Universidade Federal da Paraíba); utilização dos resultados das notas do Exame Nacional do Ensino Médio, entre outras.

3.4.5. Financiamento: redução de recursos públicos

Quanto ao financiamento do ensino superior, apesar de o art. 55 da LDB assegurar o dever da União de garantir recursos para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de ensino superior por ela mantidas, no art. 53, referente à autonomia universitária, o inciso XI possibilita às instituições públicas receberem subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultantes de convênios com entidades públicas e privadas. Se aprovada a proposta contida no PL, sobre autonomia, compromete o financiamento da educação superior, uma vez que esse não é assegurado num orçamento estável, já que passa a ser entendido como subvenção. Além disso, o presidente da república pode, a qualquer momento, retirar, ou não repassar os recursos necessários às IFES, ao sabor dos interesses do controle das contas públicas e do ajuste fiscal.

As necessidades de investimento no financiamento da educação encontram barreira nas imposições do acordo firmado pelo Brasil com o FMI, em 1998, que, com a ênfase no ajuste fiscal e nos pagamentos dos encargos da dívida pública, restringe os gastos sociais, inclusive aqueles com a educação.⁴⁵

⁴⁵ O Relatório "O Impacto do FMI na Educação Brasileira", produto da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, patrocinada pela Oxfam, Novib, Actionaid e Save The Children. Coordenação: Ação Educativa. São Paulo, dezembro de 1999, faz um estudo desse impacto sobre o orçamento de 1999, comparando os dois orçamentos enviados (antes e depois do acordo com o FMI) pelo governo Federal ao Congresso Nacional, onde aponta que, nos recursos destinados ao MEC, no item "Outras Despesas Correntes" a grande alteração entre a primeira proposta orçamentária e a segunda deu-se no ensino superior, com cortes da ordem de R\$ 494,4 milhões. Outros R\$ 54,9 milhões do MEC foram cancelados, além de R\$ 18,9 milhões do ensino técnico e tecnológico, totalizando reduções de R\$ 568,3 milhões (14% das despesas correntes inicialmente previstas). Identifica-se também um aparente acréscimo nas despesas

Na prática, o financiamento da educação superior pública tem-se caracterizado por uma sistemática redução de verbas e pelo não repasse integral do orçamento aprovado pelo Congresso, com regularidade e no montante indicado, o que tem dificultado, sobremaneira, o funcionamento dessas instituições, para a manutenção de um padrão de qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Tal política tem imposto um achatamento salarial aos docentes e funcionários. Entre os anos de 1994 e 1998, enquanto o PIB brasileiro aumentou de R\$ 784 bilhões para R\$ 866 bilhões, os recursos para a manutenção das IFES foram reduzidos de R\$ 4,1 bilhões para R\$ 3,5 bilhões, no mesmo período. Também se observa, de acordo com a tabela abaixo, uma redução dos gastos com investimentos, que apresentam declínio de 66,8%, a partir de 1995.

Tabela –IFES - Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras

Exercício	Total	Índice de Gasto	(%) Em Relação a 1995
1995	260.891.319	100,0	0,0
1996	172.984.623	66,3	- 33,7
1997	168.287.637	64,5	- 35,5
1998	86.552.016	33,2	- 66,8

Fonte: Tribunal de Contas da União - valores constantes de 1998, excluindo os CEFETs

Essa situação tem provocado uma variada busca de soluções isoladas, tanto por parte das instituições, quanto individualmente, pelos docentes, ocasionando um processo de privatização interno da Universidade, que se dá através de diversos mecanismos: da cobrança de taxas para a realização de atividades de ensino e extensão; de convênios com empresas privadas para a realização de pesquisas, cursos, assessorias; da venda de serviços e produtos produzidos pela Universidade; da cobrança de taxas; de aluguel de imóveis, de dependências como estádios e salas, para a realização de atividades do interesse da comunidade, no espaço da Universidade, como ilustra o caso da UFRJ, que, de recursos próprios, acumula anualmente cerca de cinco milhões de

reais, sobretudo com cobrança de taxas (vestibular e diplomas) e aluguel de imóveis (O GLOBO, 13/6/99).

A captação de recursos, através do Programa de Centros de Excelência (PRONEX), implementado pelo CNPq e MCT, para financiamento à pesquisa, tem sido um mecanismo de complementação salarial para os professores e de captação de recursos extras para os programas de pesquisa e de pós-graduação. Além disso, esse programa tende a incentivar uma dualidade no sistema federal de ensino superior, ao carrear mais recursos para aquelas universidades onde já existe uma tradição e infraestrutura no campo da pesquisa, em detrimento daquelas que ainda não dispõem das mesmas condições. Assim, ao que parece, ele tenderia a incentivar uma política de formação de Centros de Excelência, que seriam as Universidades de Ensino, Pesquisa e Extensão e os Centros de Ensino, que seriam as instituições dedicadas, quase exclusivamente ao ensino. Seria, na prática, a efetivação da antiga proposta do MEC, dos Centros de Excelência?

A criação de fundações privadas, ligadas às IFES, vem-se proliferando, desde os anos 1980, como um dos mecanismos mais utilizados para se possibilitar a captação e administração de recursos privados, pelas instituições públicas. Esse processo de privatização que acontece por dentro das instituições, e é estimulado pela escassez de recursos e pelos baixos salários dos docentes, se dá pelas relações diretas com agências financiadoras e com o mercado. Ele ocorre, *"na maioria das vezes, sem nenhum controle social ou transparência pública, como se fosse esse o único caminho"*. Esse processo

realiza-se ainda pela maior subordinação das práticas acadêmicas aos interesses privados, e a posse privada dos recursos financeiros e dos meios de trabalho, por indivíduos ou pequenos grupos, como se proprietários fossem dos bens adquiridos através de recursos provenientes de empresas, agências financiadoras e outras instituições privadas ou públicas que, em última instância, destinam-se ao trabalho na universidade pública" (PINHEIRO, 1997, p. 60).

O esforço das IFES em arrecadar recursos extras não tem melhorado muito as condições de funcionamento dessas instituições. Além disso, o repasse insuficiente e atrasado dos recursos da União, tem acarretado uma crise nas universidades, inviabilizando o seu funcionamento. Só a UFRJ, uma das maiores universidades

brasileiras, com 33 mil alunos matriculados na graduação, e o maior centro de pós-graduação da América Latina, acumula um déficit de cerca de 8% a mais do que o orçamento de R\$ 22.900.000, em 1998.

A preocupação com o déficit fiscal do Estado vem imprimindo uma redução drástica de recursos para as políticas educacional e científica. Em 1998 houve um corte de recursos dos orçamentos das agências financiadoras federais que atingiu cerca de 10%, em relação ao montante aplicado em 1997, atingindo diretamente as bolsas de pós-graduação, que foram reduzidas.

Outra redução ocorrida foi no PET - Programa Especial de Treinamento, que envolve alunos de graduação, em atividades de pesquisa interdisciplinar, supervisionadas por professores. Inicialmente a redução prevista era de 35%, mas baixou para 10%. A partir da pressão exercida por alunos bolsistas e da UNE, fazendo o MEC recuar, em parte, não houve uma redução das bolsas (3.500 em 1997), mas foram retirados recursos destinados ao custeio dos projetos de pesquisa (FOLHA DE SÃO PAULO, p. 3-4, 12/03/98). Esses cortes devem ter, como consequência mais imediata, a redução da atividade de pesquisa científica no país.

O Fórum do Movimento pela Ciência e Tecnologia (C&T), Educação e Cultura da SBPC, vem fazendo denúncias e críticas aos cortes de verbas feitos, nos últimos anos, nas áreas da ciência, tecnologia e educação superior. Entre as denúncias, são citadas: o fim do PADCT, o fim das taxas de bancada, cortes de periódicos, cortes de bolsas e auxílios e a ameaça de se por fim ao PRONEX. Além disso, o fórum critica a falta de diálogo entre o governo e a comunidade acadêmica, defende a democratização das políticas para o ensino superior e para o desenvolvimento da C&T acusa o governo pela utilização da estratégia da flexibilização dos recursos que são transferidos aos grupos que passam a ser responsáveis pelos cortes no orçamento de custeio da pesquisa.

Essa estratégia introduz um elemento de divisão e competição entre os grupos de pesquisa em torno da disputa por esses recursos.

Parece ser uma estratégia do governo reduzir recursos e inviabilizar o funcionamento das instituições, provocando uma crise de diversos desdobramentos, para, depois, justificar a necessidade de uma reforma e da captação de recursos, em outras fontes, que não as do fundo público.

Trindade (1999, p. 3) analisa as conseqüências da política de redução de recursos e da proposta de autonomia universitária proposta pelo governo:

"Subjacente, porém, à retórica governamental sobre a 'autonomia', aparece sua prática política: submeter as Universidades federais à asfixia financeira que está destruindo as bases materiais e acadêmicas do tecido universitário e acenar com a vaga perspectiva de 'autonomia universitária' como panacéia para todos os seus males".

Como a lógica que preside a reforma é a quantitativa, a da racionalidade tecnocrática, com recursos insuficientes, as instituições são instadas a aumentar sua produtividade, aumentando as vagas, produzindo mais, com menos investimento.

Segundo dados do MEC/SESU/ANDIFES, no período 1995/97, o Orçamento do Tesouro para as IFES, excluída a parcela relativa ao pagamento do Pessoal Inativo e dos Precatórios, foi decrescente em valores reais, embora crescente em valores nominais. Eles representaram, em 1995, R\$ 3.764,8 milhões e R\$ 3.803,8 e 3.816,1 milhões respectivamente em 1996 e 1997. Em valores reais, esses montantes sofreram uma redução, em 1995, de R\$ 4.557,1, milhões para R\$ 3.930,6 milhões, em 1997, se considerados a preços de 1997, ou seja, os valores reais, caíram a uma taxa de 13% (Polari, 1998:4). No período de 1990/97, o número de professores do ensino superior decresceu de 48.439 para 42.227, havendo uma perda de cerca de 12% de docentes.⁴⁶

⁴⁶ Os dados são originários do MEC, citados por Amaral, os que são referentes ao ano de 1990, e, os de 1997 foram retirados Polari (1999).

Apesar de um quadro adverso, quanto às condições orçamentárias e financeiras, as IFES têm-se esforçado para obter ganhos de eficiência, conforme demonstra o crescimento de diversas variáveis acadêmicas no período de 1995/97: a) o número de alunos de graduação passou de 372.354 para 397.902, apresentando um crescimento de 6,9%, ou 3,4% ao ano; b) o número de alunos de pós-graduação, de 34.463 para 46.816, 35% (16,5% a. a.); c) o número de alunos diplomados na graduação, de 45.497 para 50.684, 11% (5,5% a .a.); d) o número de vagas para o vestibular, de 90.251 para 101.411, 12% (6,0% a .a.); e) o número de teses defendidas, de 5.600 para 7.432, 32,7%, correspondendo a 15,2% ao ano (POLARI, 1999, p. 8). Além disso, conforme noticiou a Folha de São Paulo (domingo, 12/9/1999), no ranking de produtividade científica, em todo o país, as Universidades públicas se destacam, concentrando a maioria, senão a totalidade dos pesquisadores brasileiros com trabalhos de repercussão mundial.

A compreensão que o presidente do CNPq, José Galizia Tundisi revela, acerca do processo de formação dos cientistas, especifica uma lógica da eficiência e maximização, fundada no tempo, ou uma lógica instrumental que prioriza a relação custo-benefício, pois, segundo ele: *“É preciso começar a formar doutores-empresendedores, que atuem fora das universidades. O mestrado tem de ser transformado em uma etapa da graduação e ser concluído em, no máximo, dois anos”* (FOLHA DE SÃO PAULO, 3-4, 12/03/98).

Seguindo uma política iniciada nos idos tempos do regime militar, o governo de Fernando Henrique manteve a tradição de transferir recursos do fundo público para os estabelecimentos privados de educação superior. O Programa de Recuperação e Ampliação de Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior, do Ministério da Educação, iniciado em 1997, com previsão de créditos de diversas origens, da ordem de

um bilhão de reais, emprestados a juros subsidiados, em tese, destinados a Universidades, tanto públicas quanto privadas, para fazer melhorias em sua infraestrutura. Na prática, porém, ele já beneficiou 20 instituições privadas, que obtiveram 194 milhões de reais, enquanto que, nenhuma instituição pública até o final do ano de 1999 ainda obteve recursos do programa, embora seis delas tenham apresentado propostas com vistas à obtenção dos recursos do programa. Esses recursos só vêm fazer crescer o faturamento médio pelo mercado das universidades privadas, que, segundo o Panorama Setorial da Gazeta Mercantil, atingiu entre 4,4 e 5,5 bilhões em 1999.

Nos anos 1990, houve um aumento da oferta de vagas no ensino superior brasileiro, porém ele não se fez, no mesmo ritmo, nos setores público e privado. Entre 1994 e 1998, continuou a tendência de crescimento do setor privado, que atingiu 43% (passou de 396.682 para 570.306 vagas). No setor público, esse crescimento foi de apenas 15% (de 177.453 para 205.725) (Fonte: INEP/MEC). Tais números são ainda muito insuficientes frente à demanda de vagas, uma vez que, somente 9% dos brasileiros, com idade entre 19 e 24 anos, chegam à Universidade.

3.4.6. Política de pessoal: perda de direitos, contenção e precarização

A política para o pessoal das IFES, tanto docente como técnico-administrativo, como, em geral, para todos os servidores públicos, está sendo marcada pela contenção salarial, pela perda de direitos, pela redução de vagas, pela demissão voluntária, pela falta de uma política salarial isônomica, pela precarização das relações de trabalho, pelo fim da paridade entre ativos e inativos, perdas possibilitadas pela reforma administrativa, da previdência, pela revogação quase completa da Lei 8.112/90 (RJU) e pela anulação da lei que regulamentava a questão salarial. Ou seja, é uma não política, uma negação da regulamentação existente, uma negação de direitos.

A política salarial existente foi extinta e os reajustes salariais também, pois a estratégia do governo Fernando Henrique vem buscando reduzir custos, principalmente com o pagamento de pessoal. Outra medida adotada por esse governo foi a desvinculação entre ativos e inativos, civis e militares, que antes eram regidos por uma única política salarial. Ao invés de garantir uma política salarial, com reajuste linear para todos os trabalhadores, com um percentual a ser incorporado aos salários, o governo resolveu conceder ganhos por produtividade e gratificações, diferenciados, de acordo com cada carreira.

Em fevereiro de 1998, depois de quatro anos sem conceder reajuste aos trabalhadores públicos, o governo, seguindo a sua estratégia de não conceder reajustes lineares ao conjunto dos servidores públicos e nem reajustes que se incorporem aos salários, impôs aos docentes das IFES um Programa de Incentivo à Docência (PID), que previa uma gratificação aos professores que dedicassem vinte horas ao ensino. Essa proposta foi enfaticamente rejeitada pelo movimento docente, reunido em um congresso da ANDES-SN. Como o governo não recuou, o movimento desencadeou uma greve que durou 107 dias, cujo principal ponto da pauta de reivindicação era uma política salarial e a rejeição ao PID. Não houve negociação por parte do governo, que aproveitando um momento de divisão interna do movimento docente, impôs um sistema de gratificação, a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), com valor diferenciado, de acordo com a titulação do docente, vinculada à uma avaliação, da qual exclui os docentes das instituições de educação básica - fundamental e média - vinculadas às IFES, e os inativos.

Uma série de distorções vem ocorrendo na efetivação da GED: em cada universidade, a definição dos critérios para a avaliação e a pontuação atribuída a uma mesma atividade é diversificada; nem todos os professores conseguem pontuação

suficiente para obter o valor máximo da GED. Em 1999, 64% dos docentes obtiveram valor máximo, enquanto os demais não atingiram a pontuação necessária para receberem a GED integral, de acordo com relatório da Comissão de Acompanhamento e orientação da GED.

A GED criou um sistema de diferenciação salarial que permitiu a quebra da isonomia, conduzindo a categoria docente a uma fragmentação. O programa está associado a um sistema de avaliação quantitativa, descontextualizada da realidade e das condições de trabalho vigentes nas instituições e tem, como princípio, a valorização da atividade de ensino, o que, inevitavelmente, desincentiva a dedicação às atividades de pesquisa e extensão.

Essa avaliação tem provocado uma verdadeira corrida em busca de atividades: aulas, publicações e atividades burocráticas, em busca de pontuação para obtenção do valor máximo da gratificação. É uma verdadeira competitividade entre docentes e departamentos e uma busca de saídas individuais para a resolução da precariedade salarial incentivada pela GED que tem incentivado a venda de serviços: cursos, assessorias, cada vez mais presentes entre os docentes.

A ADUFRJ, Seção Sindical da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ faz a seguinte avaliação dos efeitos da GED: "*Os desdobramentos da GED já estão sendo extremamente deletérios. No extremo, instaura-se a competição, o individualismo, o absentismo da pesquisa, a criação artificial de novas turmas e favorece a carreira administrativa, em detrimento das atividades de pesquisa*" (CADERNOS DA ADUFRJ 1, p. 5). A busca desenfreada por atividades extra, incentivada pelo arrocho salarial e pela GED, tem acarretado uma sobrecarga dos docentes, que têm que se dedicar a inúmeras atividades, trabalhar durante os feriados e

nas férias, comprometendo suas condições de vida e sua qualidade do trabalho acadêmico.

A LDB sugere, como prerrogativa da autonomia universitária, que cada instituição possa "*propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis*". Essa proposição é novamente enfatizada no PL, que trata da autonomia universitária, e na proposta do governo de um plano de carreira para os professores da educação profissional das IFES, o que contribui para a fragmentação da carreira docente e contraria a proposta do movimento docente de carreira única para o magistério da educação superior.

Nas IFES, têm-se desenvolvido formas de contratação precária. Uma delas se refere à contratação por tempo determinado, com duas formas: o Professor Visitante e o chamado Professor Substituto. O primeiro caso, geralmente, recai sobre um professor com doutorado ou de notório saber, para desenvolver algum projeto específico em programas de pós-graduação ou de pesquisa; o segundo consiste na contratação temporária, por no máximo doze meses (Lei n.º 8.745, de 9/12/1993). O último referido, pensado para ser uma solução temporária para suprir vagas, enquanto não ocorre seu preenchimento definitivo, tornou-se um expediente, quase regular, em função das constantes reduções do quadro de professores, provocadas pela política de contenção de recursos do MEC. Em 1995 foram feitos 5.351 contratos por tempo determinado, em 1996, 7.687, em 1997, 7.242, em 1998, 5.821, em 1999, até setembro, haviam sido contratados 4.480 professores nessa situação (Boletim Estatístico de Pessoal, n.º 42, 1999:58).

Esses arranjos suprem as vagas deixadas pelas aposentadorias, resolvem, provisória e precariamente, o preenchimento das vagas desses professores, diante da

proibição de realização de concursos e contratações. Essa situação tem prejudicado, sobremaneira, o desenvolvimento e continuidade de projetos de pesquisa e extensão, gerando uma instabilidade e uma descontinuidade das ações, pois esses professores, em geral recebem uma carga de hora aula grande e não conseguem dedicar-se a outra atividade, que não a docência. Seus salários são mais baixos, porque não recebem algumas vantagens que os professores do quadro gozam, como a gratificação de Dedicção Exclusiva. Em várias IFES, ocorreram situações em que cerca de 40% dos docentes eram professores substitutos.

A outra forma de trabalho precário tem sido a utilização de alunos, bolsistas dos programas de pós-graduação, como professores, durante o período de vigência de sua bolsa de estudos. Essa medida aponta para dois problemas: a exploração da força de trabalho qualificada e o prejuízo na formação do estudante, diante da redução dos prazos de seus cursos⁴⁷.

Dentro da perspectiva de se reduzir custos, tem-se restringido o número de vagas para docentes e funcionários técnico-administrativos. Essa redução tem ocorrido a partir da não reposição de vagas por demissão, morte e aposentadoria. Conforme se observa no quadro abaixo, as IFES tiveram seu corpo docente de ensino superior reduzido em cerca de 8%, uma vez que elas contavam, em 1990, com 48.439 docentes, e, em 1997, esse número havia caído para 42.227, significando uma perda de 6.212 docentes dedicados ao ensino superior.

Observa-se, por outro lado, um crescimento de cerca de 7% de docentes do Ensino Fundamental e Médio. Esses docentes são lotados nos Colégios de Aplicação,

⁴⁷ O Fórum Nacional dos Coordenadores dos Programas de Pós-Graduação em Educação emitiu uma nota sobre o Estágio de Docência para Bolsistas, na qual questiona o significado pedagógico, profissional e político do tema e o seu caráter de obrigatoriedade, acreditando que ele desconsidera o perfil de alunos com larga experiência em docência e temendo que o estágio possa vir a se transformar em um mero ritual, em detrimento da produção científica do bolsista e da elaboração de sua dissertação/tese, nos prazos exigidos pela CAPES.

em Escolas Técnicas e Agrícolas vinculadas às IFES. Tal crescimento pode estar vinculado ao de 30% dos alunos, quando passaram de 41.763, em 1990, para 54.405, em 1996. Além disso, durante esse período, ocorreu um grande número de transferências de docentes das diversas instituições de ensino dos ex-territórios transformados em Estados, que antes eram mantidas pelo Governo Federal, e deixaram de sê-lo, após a transformação.

Quadro Docente das IFES – Ensino Superior – 1990 a 1997⁴⁸						
1990	1992	1994	1995	1996	1997	Diferença
48.439	45.962	45.243	43.115	42.451	42.227	- 6.212 ou 8,7%

Quadro Docente das IFES – Ensino Fundamental e Médio - 1990 a 1996				
1990	1992	1994	1996	Diferença
3.220	3.400	4.231	4.438	+1.218 ou 7,25%

A questão da aposentadoria, depois de inserida na agenda governamental, como prioridade para a reforma da previdência, passou a se constituir em um sério problema para as universidades, pois, por medo de se perder os direitos previstos na constituição e no RJU, houve uma grande adesão à aposentadoria por parte dos trabalhadores das IFES, elevando o percentual de trabalhadores inativos na folha de pagamentos, para mais de 30%.

O aumento de gastos com aposentadorias tem fomentado uma discussão por parte dos meios governamentais, de retirada dos inativos da folha de pagamento das instituições de ensino superior, transferindo-os para o Tesouro Nacional, questão posta, tanto para as universidades estaduais, quanto para as federais, que constou, inclusive, da proposta de autonomia do MEC.

⁴⁸ Fonte: Os dados são originariamente do MEC/SESU/ANDIFES, mas foram tratados nos Textos: Reforma e financiamento das IFES, de Rômulo Soares Polari, Pró-Reitor de Planejamento da UFPB e Gestão Financeira de Universidades Públicas, de Nelson Cardoso Amaral, professor e ex-Vice-Reitor da UFG, apresentados à ANDIFES, 1999.

As três Universidades estaduais paulistas - USP, UNESP e UNICAMP – entraram, em 1999, em clima de rediscussão de sua autonomia administrativo-financeira, conquistada há dez anos. Essas instituições querem que os gastos com aposentados sejam excluídos de seu orçamento, para que consigam manter-se e não perder os ganhos de produtividade conquistados, justamente, graças à autonomia⁴⁹.

Na UNICAMP e na UNESP, a situação é parecida. "*Se não houver uma solução de curto prazo, o funcionamento das Universidades pode ficar inviabilizado e tudo de positivo que se conseguiu está ameaçado*", diz Antônio Manoel dos Santos Silva, reitor da Unesp (FOLHA DE SÃO PAULO, 18/3/1999). Em sua opinião, a autonomia foi importante para que as Universidades definissem prioridades e linhas de atuação, o que se refletiu em produção de pesquisa. As teses e dissertações defendidas - um dos principais indicadores de produtividade na área acadêmica - na UNESP passou de 162, em 1989, para 620, em 1997. Na USP, a produção de teses passou de 1.584 para 3.219. A UNICAMP também melhorou seus indicadores: em 1989, aprovou 525 dissertações e teses e, em 1997, chegou a 1.231 títulos. Para evitar esse problema, o governo do Paraná excluiu do termo de autonomia de suas cinco Universidades e 11 faculdades estaduais, as despesas com aposentados (SANTOS SILVA, 1999).

Outra estratégia adotada pelo governo federal foi a de fragmentação dos trabalhadores das instituições públicas. Para tanto, com a reforma administrativa, distinguiu as carreiras, de acordo com as atividades consideradas exclusivas de Estado, daquelas consideradas não-exclusivas, entre as quais incluem-se a educação superior,

⁴⁹ O problema, de acordo com o governo paulista, é que o projeto de autonomia incluiu os gastos com aposentados, entre as despesas a serem pagas com os repasses que recebem do governo paulista (9,57% do que o Estado arrecada com ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). O caso da USP ilustra o que está ocorrendo em relação aos gastos com os inativos. Em 1989, os aposentados consumiam 14% do orçamento da instituição, e, em 1998, ficaram com 24% do total. Somados os gastos com aposentados, professores e funcionários, a USP gastou cerca de 80% dos R\$ 850.000.000 que recebeu, em 1998 do governo estadual.

ministrada nas IFES e seus trabalhadores. Isso acarreta uma dualidade, onde os servidores, pertencentes às carreiras Exclusivas de Estado, ocuparão cargos públicos, com direito à estabilidade e aposentadoria integral. Já aos trabalhadores das atividades Não –Exclusivas, como o caso das Universidades, serão atribuídos empregos públicos, sem estabilidade, nem aposentadoria integral.

Os trabalhadores das IFES, docentes e técnico-administrativos, também foram atingidos pela quebra da estabilidade, que acarreta uma maior facilidade para a demissão. Com a quebra do RJU, esses trabalhadores também serão diferenciados pelo regime estatutário – regime em extinção – dos que serão contratos pela CLT.

3.4.7. Hospitais Universitários: restrição de recursos e desvirtuamento

Os hospitais universitários, como parte integrante das universidades, órgãos suplementares voltados para o ensino, para a pesquisa e a extensão, na área de saúde, e como prestadores de serviços de saúde pública, ligados ao Sistema Único de Saúde (SUS), oferecem relevantes serviços na formação de recursos humanos e de tecnologia em saúde e no atendimento à saúde, em diversos estados do país, conforme a capacidade de sua estrutura instalada. Esses hospitais *"são unidades que garantem, também, o suporte técnico necessário aos programas mantidos por diversos Centros de Referência Estaduais ou Regionais e à gestão de Sistemas de Saúde Pública, de alta complexidade e de elevados riscos e custos operacionais"* (MEC/SESU/DDES/CGATFHU. Questões Básicas dos Hospitais Universitários e de Ensino, para discussão e deliberação pelo Conselho Nacional de Saúde. 1998).

As dificuldades financeiras pelas quais esses hospitais vêm passando, em consequência da política de desfinanciamento dos serviços públicos, levada a cabo pelo

governo, acentuada desde o início dos anos 1990, têm levado os HUs a desvirtuarem seu papel precípua de referência de ensino e pesquisa médica, para um acentuado papel assistencial. Esse processo vem-se acentuando desde os anos 1970, quando esses hospitais passaram a exercer o papel de assistência à saúde pública e a receber recursos do então Ministério da Previdência e Assistência à Saúde. Ele ocorreu de forma mais visível, após a Lei 8.080 de 19/09/90 – Lei Orgânica da Saúde - quando os HUs passaram a integrar o SUS e a depender cada vez mais dos recursos daí oriundos.

Nessas unidades hospitalares, vêm minguando, anualmente e sistematicamente, os recursos oriundos do MEC, quase totalmente restritos ao pagamento de pessoal. A maior parte das verbas de manutenção é alocada no Ministério da Saúde, através do SUS. Tais hospitais enfrentam débitos mensais sistemáticos, aumentando, cada vez mais, sua dependência dos recursos provenientes do SUS, que, por sua vez, são insuficientes para cobrir os gastos com manutenção e funcionamento de suas atividades. Essas verbas só chegam depois de prestados os serviços e são limitadas por tetos estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

Os cortes no orçamento da educação, realizados no ano de 1999, por força do ajuste fiscal ditado ao governo brasileiro pelo FMI, corresponderam a 574.000.000, dos quais 441.000.000 foram concentrados nos Hospitais Universitários. Essa redução repercutiu, por exemplo, no Hospital Universitário Clementino Fraga Filho, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que sofreu um corte de R\$ 400.000 por mês, ou seja, quase 10% dos recursos disponíveis. Em consequência dos constantes cortes, esse hospital já perdeu 20% da sua capacidade de atendimento. O Hospital Escola São Francisco de Assis, também da UFRJ, perdeu R\$ 350.000 do seu orçamento do SUS, implicando a redução e interrupção de tratamentos importantes como o dos portadores

de HIV, o não pagamento aos fornecedores e das contas de água, luz e telefone. (InformANDES, dez./1998)

Pesquisa realizada pelo MEC (MEC/SNES, 1992), revelou a distribuição das fontes de financiamento de 22 dos 45 HUs, pertencentes às universidades federais: 60,79% dos recursos são provenientes do SUS; 34,86%, do MEC; 1,41%, dos estados e 2,93% de outras fontes. Os recursos do MEC limitam-se, basicamente, a pagamento de pessoal. Mesmo assim, dos 55.210 servidores desses hospitais 33.757 são mantidos pelo MEC, 3.751 são cedidos por órgãos públicos, 12.518 são contratados pela CLT e 5.184 são mantidos com recursos próprios

No momento, esses hospitais, como entidades que tratam de educação e saúde, ao mesmo tempo, vêm-se duplamente ameaçados pelas reformas impulsionadas pelo Estado, pois ambas as atividades são passíveis de transformação, na direção dos contratos de gestão incentivados pelo governo.

Alguns HUs, aliás, já vêm introduzindo mudanças em seus regulamentos e regimentos, permitindo mudanças em sua administração e organização, principalmente no sentido de permitirem brechas que possibilitem solucionar as graves dificuldades técnicas, operacionais e financeiras, pelas quais passam, através da captação de recursos de fontes privadas. Entre os diversos expedientes, utilizados pelos HUs, destacam-se: cobrança de serviços, celebração de convênios para prestação de serviços, obtenção de recursos através de projetos de pesquisa, do desenvolvimento e produção de equipamentos e tecnologia, realizados para a iniciativa privada.

Outros HUs buscam implantar reformas internas, ou “reengenharia”, buscando implementar eficiência, racionalizar custos, e adotar uma nova mentalidade administrativa, inspirada nos novos modelos de gestão pactuada, ou no chamado modelo japonês, nos círculos de controle de qualidade. Caso ilustrativo é o do Hospital

das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, (HC/UFPE. Novo Modelo Operacional) que adotou, em 1997, um Modelo Operacional, “conhecido como modelo empreendedor”, que busca uma renovação de sua organização interna, através da “introdução de práticas administrativas mais simples, flexíveis, descentralizadas e informatizadas”, aliada à colaboração de todos os seus trabalhadores.

Tal programa organiza o Hospital como um sistema aberto, dividido em unidades funcionais ou células, formadas por equipes. Sua ação é centrada no Contrato Programa, negociado entre cada unidade e a Diretoria, com metas de produção de ensino, pesquisa e extensão especificadas, devendo conter os insumos necessários à execução do programa, acompanhado de controles dos procedimentos e dos resultados.

O Sistema de Gestão de Resultados, adotado no programa, incorpora um conceito de produtividade, associado ao cumprimento das metas assumidas em cada Contrato. Caso haja excedentes, ele pode ser aplicado em treinamentos e desenvolvimento de pessoal, em instrumentos, ou produtividade para o pessoal, compreendida como remuneração adicional pela contribuição específica de cada indivíduo na consecução do excedente do excedente realizado.

Outros hospitais, como o Hospital das Clínicas da USP de Ribeirão Preto e o Lauro Wanderley, da UFPB, vêm discutindo e adotando outras estratégias de privatização, seja criando Planos de Saúde a eles ligados, gerenciados por fundações de apoio ao ensino, à pesquisa e extensão; seja instituindo reserva de leitos e apartamentos para atendimento, por convênios particulares de saúde, e cobrando medicamentos dos pacientes.

Assim, as conclusões que podem ser retidas da extensa exposição e das análises realizadas nesse capítulo é que o ensino superior público esteve presente na agenda dos diversos governos nas últimas três décadas deste século XX. Essa presença,

no entanto, não se fez como seqüência de uma política educacional que buscasse atender às demandas por educação, correspondente às necessidades dos diversos segmentos da sociedade, nem em relação às tentativas de se dotar o país de um sistema educacional que respondesse aos anseios de um projeto de desenvolvimento social e econômico autônomo.

A política educacional, especialmente para o ensino superior, esteve mais vinculada aos interesses estratégicos dos setores hegemônicos externos e internos, apesar dos conflitos e contradições resultantes da disputa de projetos e propostas dos diversos segmentos sociais da comunidade universitária, científica e da sociedade civil que comunga com os interesses não hegemônicos, que conseguiram retardar, mudar ou impedir algumas ou parte das propostas e tentativas de reforma das instituições públicas de ensino superior, especialmente, no que se refere à introdução do ensino pago e na oficialização do financiamento dessas instituições com recursos da iniciativa privada.

Entretanto, essa resistência não conseguiu impedir o avanço da penetração de interesses e recursos privados nos interstícios das IFES, minando e transformando a esfera pública com os princípios e interesses do capital e do mercado. Ela foi ainda frágil, frente à progressiva desobrigação do poder público para com a educação superior, especialmente, em relação ao seu financiamento.

IV CAPITULO

O MOVIMENTO DOCENTE, A REFORMA DO ESTADO E DA UNIVERSIDADE: ENFRENTAMENTO E RESISTÊNCIA DEFENSIVA

Nesse capítulo, busca-se identificar as algumas repercussões ou a influência exercida pelo processo de reforma do Estado e da Universidade sobre o movimento sindical, notadamente o movimento docente, ligado às Instituições Federais de Ensino Superior. Busca-se apontar as estratégias, planos de lutas e ações do movimento docente diante da reforma do Estado e da Universidade. Esta análise se faz necessária porque desde a fundação do movimento docente as demandas dessa categoria de trabalhadores do serviço público assumiu a defesa da universidade como uma das mais importantes bandeiras de luta.

Inicialmente, tenta-se compreender os trabalhadores do Estado, na configuração política das classes sociais, no contexto da materialidade sócio-econômica e política brasileira, na imbricada e complexa teia de relações entre Estado e sociedade. Assim, discutem-se as relações de trabalho na administração pública, a representação e identidade de classe dos trabalhadores docentes. Em seguida, aborda-se a organização sindical dessa categoria, no contexto do movimento sindical brasileiro, destacando-se a organização e a estrutura sindical dos trabalhadores do serviço público, para, em seguida, realizar uma análise mais detalhada do caso da ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, suas lutas de enfrentamento e resistência, frente às tentativas do governo de reformar a Universidade e em busca de garantia dos direitos sociais e trabalhistas da categoria docente.

4.1. Relações de trabalho, representação e identidade de classe dos trabalhadores na administração pública

O sindicalismo dos trabalhadores dos serviços públicos vivencia uma crise estrutural relacionada com fatores internos, referentes ao próprio sindicalismo e com fatores externos, relacionados com uma série de medidas já implementadas, ou em andamento na proposta de reforma do Estado e da universidade.

Entre os principais elementos da reforma do Estado, que redundam em crise no movimento sindical, destacam-se: a reestruturação das relações de trabalho com a precarização do emprego, a quebra da estabilidade, a divisão da categoria entre estáveis e não estáveis, as demissões, os baixos salários, a política salarial não unitária e baseada em gratificações por produtividade, a terceirização, a implantação de cooperativas de usuários dos serviços públicos e as formas de colaboração inseridas no programa de qualidade e produtividade no serviço público. Tais elementos atuam como formas de fragmentação e de quebra da solidariedade da categoria que impõem limites à sua organização. Destacam-se, ainda, as mudanças nas leis que determinam a organização sindical.

Do ponto de vista dos elementos internos do sindicalismo, que evidenciam a crise que o atinge, destacam-se os seguintes aspectos: os limites das formas e instrumentos de luta; as dificuldades de mobilização da categoria para diversos eventos, principalmente, para greves; a falta de engajamento do conjunto dos trabalhadores nos eventos promovidos pelas direções; a distância entre as visões e propostas das direções e lideranças e as da base da categoria; as divisões internas, marcadas pelas diferentes concepções políticas e ideológicas; a estrutura sindical; a adesão e cooptação de muitos docentes e lideranças sindicais às idéias e princípios neoliberais e às políticas governamentais.

Essa crise tem gerado impasses e desafios para o movimento sindical, reorientado suas pautas e estratégias de luta e levado os sindicatos a mudarem suas ações de uma postura mais ofensiva, de denúncia, de greves fortes, passeatas, em busca de novas conquistas, que caracterizaram o novo sindicalismo e o movimento sindical do serviço público, nos anos 1980, assumirem ações mais de resistência, defensivas, adesistas e colaboracionistas, de preservação das conquistas, especialmente no final dos anos 1990. Os sindicatos abandonaram a perspectiva revolucionária anticapitalista, que pensava um movimento para além da sociabilidade capitalista e assumiram uma "*integração passiva à ordem*" (Cadernos ANDES 13, p. 63). No contexto de crise e reestruturação da sociabilidade capitalista, uma das marcas é a desconstrução do Estado e das identidades classistas, que lutam contra o horizonte capitalista, marcando esse final de século com uma renúncia aos projetos coletivos e às utopias.

Enquanto o Estado de Bem-Estar Social e o Estado desenvolvimentista se desenvolvem e se consolidam, fazendo crescer a categoria dos trabalhadores da administração pública, a crise do Estado redonda também em crise das relações de trabalho, nessa esfera, e repercute nas entidades representativas desse segmento.

O Estado brasileiro se fortalece e expande suas funções a partir da década de 1930, na medida em que um assume papel fundamental no desenvolvimento capitalista, orientado pela industrialização, substituindo o processo anterior, fundado num sistema agro-mercantil. Tal estrutura vai representar, como consequência, um aumento das funções que o Estado passa a desempenhar na economia, na política e em outros aspectos da sociabilidade brasileira, provocando um crescimento da burocracia estatal e o aumento do número de funcionários públicos.

Desde a formação do Estado Brasileiro, que a gestão sobre a força de trabalho ocupada com o serviço público tem sido problemática e instável. Ela tem oscilado

conforme a conjuntura sócio-econômica e política do país. Varia, ainda, de acordo com a visão do governante, quanto à forma de organização e gestão da coisa pública, como pensa o papel do Estado na sociedade, e como entende o papel do Estado, enquanto empregador. Essa instabilidade na gestão da força de trabalho tem-se alternado, ora garantindo-se direitos aos trabalhadores da administração pública, ora retirando-se e negando-se seus direitos. Quase sempre, esses trabalhadores foram tratados, de forma diferenciada, pelos administradores da máquina estatal. Muitas vezes, foram vistos como órgãos do Estado, e não como cidadãos e trabalhadores, com direitos e deveres.

A forma de inserção do pessoal do serviço público, dadas às características patrimonialista e clientelista do Estado Brasileiro, fez-se, quase exclusivamente, durante muito tempo, a partir do recrutamento de pessoas de origem social ligadas às oligarquias, aos políticos e ocupantes de altos cargos públicos, e não com base em critérios de competência técnica, nem a partir de seleção baseada em concursos públicos, ou mesmo, pensando-se na eficiência e nas necessidades das políticas públicas implementadas pelo Estado. Esses critérios somente se instauraram a partir da institucionalização do concurso público, na Constituição de 1934 e do uso da racionalidade e tecnocracia na execução das políticas governamentais, na fase do capitalismo monopolista. Esses critérios, embora presentes, não extinguiram totalmente os anteriores, uma vez que existe uma grande quantidade de cargos de confiança, para os quais são utilizados os velhos critérios clientelísticos.

Os critérios de origens sociais, familiares e de vínculo político no recrutamento dos trabalhadores para a administração pública engendram laços de lealdade dos empregados públicos com os grupos políticos que os indicam ou nomeiam, fazendo com que o funcionário se subordine mais aos interesses de quem os nomeiam, ou de quem está no governo, do que aos interesses da sociedade, aos quais

devem dirigir-se a ação e as políticas do Estado. Essa promiscuidade entre os interesses públicos e privados pode ter sido um dos elementos inibidores da liberdade crítica e da manifestação política, condutora da orientação política submissa, ou não ativa politicamente, de grande parte desses segmentos, em vários contextos históricos.

O vínculo dos trabalhadores públicos com as classes dominantes orientou, em muitos casos, uma conduta política de aliança com essas classes e não com as classes trabalhadoras, em algumas conjunturas políticas do Brasil (SAES, 1984). Além disso, essa ambigüidade pode ter sido elemento de estranhamento na formação da consciência e identidade de classe, elemento dificultador da construção de uma unidade desses trabalhadores, e, também de sua organização em associação sindical, uma vez que, mesmo sendo uma categoria anterior à formação da classe operária, no Brasil, os trabalhadores do serviço público somente se organizaram em sindicatos, na década de 1980, enquanto a organização sindical operária remonta ao início deste século XX.

O processo de reconhecimento dessa categoria como trabalhadores tem sido conturbado, uma vez que há dificuldades nos dois pólos que identificariam e formariam a alteridade das relações de trabalho no setor público: os governantes e administradores de um lado e os trabalhadores públicos de outro.

Num dos pólos da relação, o dos governantes ou dos administradores, destacam-se os seguintes aspectos: a demora no estabelecimento de um ordenamento jurídico; a falta de dispositivos legais estáveis que regulamentem as relações de trabalho; o relacionamento proporcionado pelos diversos governantes - os patrões - com os servidores, os quais, na maior parte das vezes, não têm garantido um reconhecimento dos direitos desses segmentos, o que asseguraria a alteridade e o reconhecimento dessa categoria como um segmento de classe, ou mesmo como trabalhadores. Mais importante ainda foi a proibição do direito à sindicalização, como

um interdito fulcral, que não permitiu o nascimento da organização sindical, como elemento fundamental de luta e de organização dos trabalhadores na sociedade capitalista.

No outro pólo, o dos trabalhadores, tem sido difícil o auto-reconhecimento identitário desses, como parte integrante da classe trabalhadora, dada a uma gama variada de elementos, entre os quais, a origem social, de classes bastante diversas dos sujeitos que compõem a categoria do trabalhador público. A própria definição da categoria, como servidor ou funcionário, e não como trabalhador, já denota um elemento diferenciador e não identificador desses indivíduos como uma categoria de trabalhador. O caráter de prestígio social ou de instrumento de ascensão social, que envolvia determinadas funções e cargos públicos, pode ter sido outro elemento retardatário na construção de uma identidade de classe dos trabalhadores públicos.

Os estudos acerca dessa categoria de trabalhadores da administração pública, além de reduzidos, são pouco elucidativos quanto à sua situação de classe. Em geral, os servidores públicos são denominados, genericamente de classe média (SAES, 1984). Outrossim, longe de constituírem uma categoria social homogênea, eles representam uma gama heterogênea, com variada origem social. Encontram-se fragmentados em cargos, funções ou empregos; segmentados em carreiras distintas desempenhando diversas atividades, desde as semi-qualificadas, rotineiras e burocráticas, até algumas sofisticadas e especializadas, que exigem maior grau de qualificação. Os graus de instrução que atingem vão, desde os semi-analfabetos, a formação básica até aqueles de nível superior e de pós-graduação, com um quadro de remuneração, também, bastante diversificado.

França (1993, p. 14-15) compreende que os servidores públicos compõem muitas camadas e frações, mas devem ser considerados uma categoria social, e, ao

mesmo tempo, uma parte integrante da estrutura de classes brasileiras, compreendida, não nos limites das relações de produção, mas definidos em relação às instâncias extra-econômicas da estrutura social. Ela reafirma a heterogeneidade da categoria como defesa de um ponto de vista teórico-metodológico: “*O Estado é, também ele, constituído de classes sociais que se fazem representar de forma diferenciada no seu interior*”.

O trabalho do serviço público se enquadra na divisão social do trabalho, como improdutivo, posto que não produtor de valor - como o trabalho produtivo - que é o componente básico definidor das relações de classes, na visão marxista. Na divisão social do trabalho e da produção, que hierarquiza o trabalho manual e o não-manual, distinguindo um do outro, o servidor público se caracteriza pela realização, em geral, de trabalho intelectual não-manual. Portanto, as camadas médias, nas quais se inserem os funcionários públicos e os docentes universitários, não se encaixam numa conceituação marxista mais ortodoxa de classe social, mas representam grupos sociais secundários, não diretamente inseridos no antagonismo das classes sociais fundamentais.

Essa situação de distinção entre trabalho manual e trabalho não-manual, para Saes (1984, p. 28), definiria para os "*grupos médios*", uma consciência média distinta da consciência operária. Esse distanciamento do conflito central de classe não definiria uma unificação ideológica e política entre as camadas médias, mas a situação de trabalho divide-as entre as diferentes linhas políticas, que no final correspondem às classes em conflito.

Contribuição importante, que não se pode deixar de mencionar, para se compreender a situação e representação de classe dos trabalhadores do Estado, especialmente dos docentes das IFES, é a análise de Gramsci (apud SANTOS, 198- p.

96 e Portelli, 1977, p. 84), sobre o papel dos intelectuais na conquista da hegemonia da classe dominante, ou na construção da contra-hegemonia, pelas classes dominadas.

Gramsci (apud Santos, 198- p. 96) define o intelectual orgânico como aquele "funcionário" ligado às superestruturas, a serviço de uma determinada classe social,

encarregado pela classe que representam de executarem as funções de 'hegemonia' e de 'dominação', i.e., por um lado de obterem o acordo-consentimento ('espontâneo') das grandes massas da população, em face da orientação política e econômica imprimida à vida social pelo grupo fundamental dominante, e, por outro lado, de conduzir o aparelho de coerção que assegura 'legalmente' a disciplina daqueles que recusam o seu 'consenso', quer ativo quer passivo.

Esses intelectuais, portanto, não são determinados pela origem e situação de classe propriamente dita, mas, sim, pela posição de classe que assumem, pelo lugar que ocupam e pela função que desempenham nas superestruturas. Nessa visão ampla de intelectual orgânico, ele pode abranger, não só os ideólogos, mas todos aqueles que desempenham função nos aparelhos de Estado.

A atividade docente, um trabalho intelectual, desenvolvido num aparelho de Estado, essencialmente ideológico, imprime uma marca a esse trabalhador, por excelência, de intelectual orgânico. Na sua prática social de produção e distribuição de conhecimento, o docente tem a oportunidade de formar os técnicos e intelectuais que irão engajar-se como intelectuais orgânicos. A visão de sociedade e de homem, seu vínculo com uma determinada classe, assim como, a não neutralidade do conhecimento que ele produz/distribui, são essenciais na formação do intelectual, na visão de classe que ele apreende, na construção/consolidação do consenso e da hegemonia de classe.

A análise de Oliveira (1996) destaca o papel do fundo público como elemento fundante da formação dos trabalhadores da administração pública. Esses se constituem no interior do processo global de reprodução ampliada do capital, intermediado pelo fundo público, que se apresenta com uma dupla face indivisível: de um lado financia a

acumulação privada, cujo objetivo central é o lucro e a valorização do capital; de outro, subsidia a reprodução da força de trabalho através do financiamento de bens coletivos, na forma de políticas estatais de educação, saúde, previdência, entre outras. O resultado do trabalho dessa categoria configura-se como produção de antivalores, como produção de valores de uso, que não entram no circuito de valorização, mas vão direto ao consumo social.

Nogueira (1998, p. 5) vai buscar características de identidade nas relações de trabalho, nos setores público e privado, para tentar explicar porque as peculiaridades do serviço público condicionam a atividade sindical dos trabalhadores públicos:

Em geral, o trabalho no setor público não tem os mesmos parâmetros econômicos válidos para os demais assalariados no sistema de produção de mercadorias e de valor, cuja variação dos salários, da jornada ou do ritmo de trabalho, da intensidade tecnológica em relação a da quantidade de força de trabalho, estabelecem relação direta com a produtividade e os lucros. Essa ausência e as características do processo de trabalho em serviços mais individualizados e simbólicos, condicionam os problemas de organização coletiva ou sindical.

Apesar dessa multiplicidade de questões, que envolvem a formação e identidade desses trabalhadores, entende-se que eles devam ser compreendidos como constituintes das classes trabalhadoras. É, pois, no processo de acumulação engendrado pelo Estado, que, com o fundo público financia a acumulação de capital, que se deve buscar compreender a gênese e a identidade de classe dos trabalhadores da esfera pública, como salienta Oliveira (1987, p. 130).

As classes médias explodem na estrutura social como resultado do processo de concentração e centralização do capital, conferindo-lhes uma posição de substituição do trabalho produtivo e ao mesmo tempo de controle desse trabalho. (...) Submetidas real e formalmente ao capital e ao Estado, sua posição real as leva a uma posição no discurso contraditória: ao mesmo tempo, ser e não-ser, trabalhadores e não-trabalhadores, emergem na cena política como atores por excelência, resultado da burocratização dos processos de trabalho e de seu controle.

Os funcionários públicos, não reconhecidos pelo Estado como sujeitos políticos, nem como trabalhadores com direitos, não obtiveram uma regulamentação que estabelecesse as regras das relações de trabalho e da organização sindical, durante longo período. Não havia, até o início da década de 1930, legislação que regulamentasse as relações de trabalho na administração pública, fato que veio a ocorrer a partir da Constituição de 1934, no início do Período Getulista, onde consta um capítulo sobre o funcionalismo público. Esse fato pode-se considerar como resultado da iniciativa e reivindicação da Associação dos Funcionários Públicos de São Paulo, cuja organização representa um embrião da luta desses trabalhadores por seus direitos.

A partir de então, seguem-se diversos aparatos legais, regulamentando as relações de trabalho na interior do Estado: a Lei 284/1936⁵⁰; o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, instituído pelo Decreto-lei 1.713 de 1939; em 1952, a lei 1711, que institui o segundo estatuto (MARRONI, 1994, p. 31-32). Durante a ditadura militar foi editado o decreto-lei 200/67⁵¹, e, finalmente, em 1990, a lei 8.112, que institui o Regime Jurídico Único (RJU). O RJU representa o coroamento de uma ampla luta organizada dos diversos segmentos de trabalhadores públicos, desde a Constituinte, em 1988, em busca de uma regulamentação que garantisse uma série de direitos trabalhistas, já assegurados aos demais trabalhadores, desde a instituição da CLT, em 1º de maio de 1943.

Esse ordenamento jurídico das relações de trabalho na administração pública, apesar de garantir direitos e estabelecer regras de compatibilização do trabalho no

⁵⁰ A Lei n.º 284, de 20 de outubro de 1936, visava à racionalização e a eficiência, criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), institui o plano de classificação de cargos e o concurso público.

⁵¹ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências) Título XI, Das disposições referentes ao pessoal civil, no capítulo I estabelece as normas gerais relativas ao pessoal do Serviço Público Civil.

serviço público, manteve uma relação verticalizada e unilateral. Nele, o Estado, na figura do governante ou administrador público, é quem define, por sua vontade, e em última instância, todo esse ordenamento jurídico, define a política salarial, além de modificar leis, não permitir a possibilidade de negociação coletiva, onde as partes definem seus interesses, a partir do jogo de relações de poder, da correlação de forças, fundamentados em direitos e deveres dos trabalhadores. A interdição de direitos faz com que não haja reconhecimento da alteridade na relação do Estado-administração com o servidor público, fundamental para as relações sociais.

Somente a arena política pode redefinir essa unilateralidade do poder do governante e a organização e a luta dos trabalhadores, em alguns momentos históricos, redefinir uma correlação de forças, que garanta as conquistas dos trabalhadores públicos. A legislação que regulamenta as relações de trabalho no serviço público tem variado conforme a conjuntura econômica, social e política do país, diferentemente da lei que regulamenta as relações de trabalho no setor privado que permaneceu praticamente inalterada, desde 1943, quando foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), até meados da década de 1990, quando passa por uma ampla reestruturação.

Também tem sido diversificado o ordenamento jurídico nas relações de trabalho, ora variando para um regime específico para os trabalhadores do serviço público - estatutário, ora sendo regulamentado pela CLT, nos mesmos termos da contratação no setor privado, ou, ainda, mesclando-se os dois tipos de regimes, fato que ocorria no período anterior à aprovação do RJU e passou a vigorar novamente após a reforma administrativa. Emanada de uma resolução da Constituição de 1988, a Lei n.º 8.112 de 1990, que instituiu o Regime Jurídico Único, normalizou a unicidade do regime jurídico do servidor público, redundando na igualdade de efeitos jurídicos das

relações de trabalho no serviço público, em todas as instancias de poder: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na avaliação do movimento dos servidores públicos, ela foi resultante de uma luta organizada, por eles empreendida, especialmente através da participação efetiva na discussão da lei, no Congresso Nacional, e da pressão exercida sobre os parlamentares, durante o processo, que envolveu uma ampla negociação entre o movimento, o governo e os congressistas.

Apesar das controvérsias e polêmicas entre as várias entidades, acerca de alguns temas, o conjunto do movimento conseguiu uma plataforma consensual que defendia uma unidade referente aos direitos e deveres, um único regime de trabalho no interior do Estado, a garantia de direito à sindicalização e à greve, conforme garantia a Constituição. Os trabalhadores públicos defendiam, ainda, a possibilidade de negociação coletiva, de acordo e convenção coletiva, entre o Estado e os servidores.

A negociação coletiva, apesar de aprovada na lei, após ter sido vetada pelo Presidente Collor, não obstante a luta do movimento sindical pela derrubada do veto presidencial para manter na lei o direito à negociação coletiva, foi negada pelo Supremo Tribunal Federal, que a declarou inconstitucional.

Na opinião de Siqueira (CADERNOS DA ANDES, n. 9, p. 9), a negação da possibilidade de contratação coletiva para os servidores públicos resultaria em uma anomalia no sistema sindical, uma vez que restringiria as prerrogativas sindicais apenas à liberdade da organização em sindicatos e ao reconhecimento do direito de greve.

Entre os aspectos que o movimento sindical destaca, como principais conquistas sociais e trabalhistas estão: a estabilidade, a isonomia, a aposentadoria integral, o direito a férias remuneradas, irredutibilidade dos salários, décimo terceiro salário. Todos esses direitos estão sendo revogados com a reforma administrativa.

Uma das grandes novidades e grande conquista, do ponto de vista da organização desses trabalhadores, se dão com o direito à associação sindical, garantida aos trabalhadores do serviço público, na Constituição de 1988. Em decorrência desse fato são asseguradas as prerrogativas sindicais e os direitos delas decorrentes: livre direito à associação sindical, direito de ser representado pelo sindicato (inclusive como substituto processual), licença para desempenho de mandato classista, direito de greve, entre outros. A esse respeito, Nogueira (1999, p. 4) destaca que "*o direito a sindicalização do servidor público civil, consagrado na Constituição de 1988 (Artigo 37/VI), significou um marco formal de um movimento real mais amplo e de importância inédita no campo do trabalho e do sindicalismo no Brasil*".

O direito à organização em entidades de caráter sindical sempre foi um tabu para os servidores estatais, aspecto que os diferenciava dos demais trabalhadores. A proibição de sindicalização aos servidores públicos esteve presente desde o início da legislação trabalhista. Os decretos-lei 19.770/1931 e 24.664/1934 impossibilitavam esses trabalhadores de se organizarem em sindicatos, proibição que foi explicitamente reforçada na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (Decreto-lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943). Esse interdito levou esses trabalhadores a buscarem organizar-se, de forma fragmentada, em entidades para-sindicais, em associações assistenciais, profissionais, culturais e sociais.

O direito de greve, tão caro aos trabalhadores do setor privado, que a consideram elemento importantíssimo no processo de organização, de identidade de classe e de conquista de seus direitos, foi historicamente negado aos trabalhadores do serviço público, somente conquistado na Constituição de 1988, em seu artigo 37, que versa sobre a administração pública, cujo inciso VII assim o define: "*o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar*". Assim, apesar

de ser reconhecido, o direito de greve não foi pleno, mas restrito, não garantindo o seu exercício efetivo, pois sua eficácia depende de uma lei que definirá os limites e condições em que ele poderá ser exercido. Até o final dos anos 1990 esse direito não se encontrava regulamentado. Destacam-se, na Constituição, dois artigos diferentes que regulamentam o direito de greve: o art. 37, já referido, e o art. 9, que assegura esse direito aos demais trabalhadores, fato que continua a distinguir, em termos de direitos, os trabalhadores públicos dos da iniciativa privada.

Diante do vácuo legislativo entre o direito constitucional, carente de lei que regule o direito de greve dos servidores, e da não independência entre os poderes, o poder judiciário tem adotado uma postura política, atendendo aos interesses do poder executivo, no sentido de negar, na prática, o direito de greve aos servidores públicos. Esse fato foi verificado através de acórdão do STF, resultante de julgamento de Mandado de Injunção, como ocorreu durante a greve de servidores públicos em 1994. Segundo Rogério Viola Coelho (1994, p. 25), *"o acórdão evidencia, desde sua ementa, que o objetivo visado não foi o de tutelar o direito de greve, indispensável à construção da cidadania, mas, sim, o de proscrevê-lo da ordem jurídica, colocando na ilegalidade os movimentos em curso e todos os subseqüentes"*.

Mesmo não tendo o direito legal de reivindicar, através de paralisações, os servidores públicos representaram um segmento importante que realizou diversas greves na década de 1980, tanto específicas, por categorias, quanto gerais. É também nesse setor que as greves assumem a característica de maior longevidade (ANTUNES, 1995). A partir desse período, os servidores públicos passaram a reivindicar o direito dos demais trabalhadores, de constituírem entidades sindicais, representativas dos seus interesses.

A participação política efetiva e as greves que culminaram com a organização sindical dos trabalhadores públicos representaram um processo de aprendizagem de participação política que denota um avanço no processo de identidade classista desse segmento. Nogueira (1999, p. 4) destaca alguns elementos desse processo:

Podemos inferir que a noção de servidor público, ora como funcionário patrimonialista, ora como burocrata no sentido weberiano, vinha sendo questionada na prática e transitava para a noção de trabalhador do setor público, diante das tentativas de sua afirmação como força de trabalho em conflito com o Estado, por meio da atividade sindical e grevista. As greves, sobretudo salariais, mas também políticas, revelam a busca, pelos empregados do setor público das formas históricas de luta operária e dos demais assalariados.

Alguns autores como Nogueira (1999), Rodrigues (1991, 1992), Antunes (1995), apontam dimensões variadas de ordem objetiva, subjetiva e política, para explicar a emergência e expansão da atividade sindical do serviço público. Nogueira, (1999, p. 55) destaca, na dimensão objetiva, a crise econômica e a crise do Estado que resultaram na deterioração dos salários e das condições de trabalho dos servidores públicos. O aumento dos níveis de emprego e a transição política para a democracia são destacados como fortes componentes "*para despertar, nos trabalhadores dos serviços públicos, a busca pelas formas clássicas de associação e organização sindical e também de novas identidades de classe com os demais trabalhadores*" A dimensão subjetiva está ligada à identidade de classe dos trabalhadores públicos, que se dá por meio da formação e/ou reorganização das suas entidades de classe, da reorganização do movimento trabalhista e sindical e da luta pelas liberdades democráticas em geral.

Assim, o contexto histórico da década de 1980, até o ano de 1990, marcado pela elaboração e promulgação da Constituição de 1988 e da Lei 8112 do RJU, foi fundamental, em termos de conquistas de direitos sociais e trabalhistas, para os trabalhadores da administração pública. A luta pelos direitos que os demais

trabalhadores do setor privado já gozavam, demonstra que esses segmentos se auto-identificam como trabalhadores e assumem uma identidade de classe, com a classe trabalhadora.

O reconhecimento de direitos trabalhistas por parte dos outros poderes, especialmente do poder executivo, é uma referência de alteridade, que, de certa forma, modifica a idéia de contrato de adesão, típica dos contratos de trabalho no poder público. No entanto, tão logo conquistados, a maioria dos direitos são retirados. Logo após a aprovação do RJU, que se deu contra a vontade do Presidente Collor de Melo, este tratou de começar a revogar esses direitos. O governo de Fernando Henrique deu seqüência ao ataque a essas conquistas, como parte da reestruturação das relações de trabalho, eleita como um dos objetivos principais do seu governo.

Buscando implementar as propostas neoliberais de ajuste estrutural e de Estado mínimo para o trabalho e para as políticas sociais, esses governos buscaram desestruturar as relações de trabalho e as garantias trabalhistas, tanto do setor privado quanto do setor público, provocando o desmantelamento e a desorganização dos movimentos sociais que combatiam essas mudanças e que ofereciam resistência às reformas, principalmente do movimento sindical. A reforma administrativa acaba com estabilidade que é o um princípio das relações de trabalho na administração pública.

Esta quebra da estabilidade permite que o Estado passe a adotar, para as instituições estatais, a terceirização, a flexibilização, tanto do contrato de trabalho, quanto do regime de contratação. Além disso, ela flexibiliza as formas de acesso ao serviço público e favorece a introdução de novas técnicas de gestão pautadas na administração gerencial.

4.2. O movimento docente no contexto do movimento sindical e do "Novo Sindicalismo": enfrentamento combativo

A organização social, econômica e política brasileira foi caracterizada, inicialmente, por um regime escravocrata, numa economia predominantemente agrária. Somente com a abolição da escravatura, com o advento da república, e com a maciça imigração européia, quando a atividade industrial tomava vulto, é que começou a se constituir uma classe operária e o sindicalismo brasileiro começou a se organizar, nas décadas iniciais deste século XX, depois de uma fase de organizações de ajuda mútua e de entidades assistencialistas (ALEM, 1991; SILVA, 1988). Portanto, como a industrialização brasileira, só se torna atividade econômica importante no século XX, a classe operária e, em sua esteira, o movimento sindical, somente aí vai aparecer, revelando o quanto recente é a história do sindicalismo no país.

Inicialmente, a organização sindical gozava de autonomia e independência. O Estado não intervinha através de legislação que regulamentasse a atividade sindical. Somente após a década de 1920, essa situação foi-se modificar. Entretanto, a organização dos trabalhadores era duramente reprimida, especialmente no que diz respeito às greves realizadas nesse período. O controle sobre a força de trabalho se efetivava pela força policial e pela disciplina fabril. As relações entre capital e trabalho somente se regulamentaram a partir de 1926, através de emenda constitucional, tendo em vista as resoluções da OIT.

A partir dos anos 1930, quando se configura uma nova etapa da organização da economia capitalista, cuja acumulação é fundada na predominância da industrialização, cresce a classe operária e sua organização, o Estado intervém na regulamentação das relações de trabalho e na organização sindical, iniciando um longo

processo de tutela e controle estatal a que alguns estudiosos chamam de sindicalismo de Estado.

O Estado assumiu a intermediação entre as classes e seus conflitos e interferiu diretamente na regulamentação das relações de trabalho e no movimento sindical. Na década de 1930, passaram a vigorar três decretos-lei: 19.770/1931, 24.694/1934 e 1.402/1939, que controlavam a atividade sindical, incorporando-a ao Estado, que passou a ter um forte domínio sobre os sindicatos (COSTA, S. 1995, p. 20).

Boito Jr. (1991, p. 12-13) concebe o sindicalismo de Estado como um sistema que articula uma estrutura, uma ideologia e uma prática sindical e, sobre essa forma de sindicalismo, desenvolve cinco teses fundamentais:

- 1) a estrutura do sindicato de Estado fixa limites intransponíveis à prática sindical;
- 2) o aparelho sindical acaba por desempenhar a função exclusiva e permanente de desorganizar o movimento sindical das classes trabalhadoras, e o faz, de tal modo que esse aparelho acaba por desempenhá-la;
- 3) desenvolve uma ideologia que permite a reprodução do sindicato oficial e que torna eficiente os seus mecanismos desorganizadores...;
- 4) cria aspiração, em todas as correntes sindicais, à tutela do Estado sobre a organização sindical;
- 5) desenvolve uma ideologia sindical própria que significa uma manifestação localizada da ideologia populista.

O caráter ambivalente do sindicalismo de Estado, oscilando, conforme a conjuntura, entre a tutela e a influência sobre o Estado, é destacado por Frederico (1994, p. 65).

Se nas conjunturas repressivas serviu apenas para imobilizar o movimento operário, nos momentos democráticos, contrariamente, permitiu ao sindicalismo exercer influência sobre o aparelho estatal. O 'sindicalismo de Estado', assim, significou tutela estatal sobre as entidades e, também, influência sindical no aparelho de Estado.

Em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), apesar de outorgar algumas conquistas aos trabalhadores, em relação aos direitos trabalhistas, reforçou e impôs um forte controle e uma série de restrições sobre a atividade sindical.

Destacavam-se, entre elas, o atrelamento do sindicato ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (criado em 1930) e a introdução da contribuição sindical obrigatória, que favoreceu a existência de sindicatos, sem representação sólida na base e a manutenção de líderes cooptados e pelegos, que faziam do sindicato uma base de apoio ao governo e aos patrões.

Dessa forma, o Estado assumiu papel importante na fixação das estruturas sindicais, conferindo representatividade às formas de funcionamento das entidades sindicais de trabalhadores e de patrões; concedendo o direito a essas entidades de representarem os interesses dos grupos profissionais; impondo o monopólio da representação através da unicidade sindical e assumindo uma tutela sobre o sindicalismo brasileiro. Essas características de representação de interesses das classes sociais reguladas pelo Estado, vão definir a organização sindical como corporativa (LEÔNICIO, 1990). Embora rejeitada por quase todas as correntes sindicais, muitos traços dessa estrutura sindical ainda persistem.

O movimento sindical viveu um grande avanço na sua organização e os trabalhadores assumiram papel importante na cena política nacional até a década de 1960, apesar do controle estatal e da repressão no período que vai da década de 1930 ao final dos anos 1950. O período do Estado autoritário, implantado pela ditadura militar em 1964, representou um impacto para o movimento sindical. Costa (1995, p. 26), assim retrata esta conjuntura.

O avanço da luta dos trabalhadores foi reprimido profundamente pelo golpe de 64 e pela implantação do regime ditatorial-militar. Desencadeou-se uma violenta repressão policial ao movimento, com intervenção em 1.206 entidades até 1979. Os militares prenderam, torturaram, destituíram e cassaram cerca de 10 mil dirigentes sindicais, impondo às categorias dirigentes subserviência ao governo e ao patronato - os denominados pelegos - e até mesmo agentes de polícia.

No entanto, a partir de meados da década de 1970, o modelo político e econômico adotado começou a entrar em crise, provocando, entre outros efeitos, inflação, concentração de renda, arrocho salarial, repressão política, poder central extremamente autoritário. Daí em diante, tomou corpo um amplo movimento social de oposição que reivindicava democracia e mudanças na política econômica. Nesse contexto, a partir de 1978, a organização sindical operária, especialmente em São Paulo, desencadeou uma série de greves, que, em seguida, se espalhou por diversas categorias de trabalhadores (ANTUNES, 1995 A, B; NORONHA, 1991; COSTA, S., 1995). Essas greves assumiram dimensões econômicas, sociais e políticas, pois, denunciavam as conseqüências da política econômica – inflação, carestia, desemprego - continham reivindicações de reajustes salariais, pela melhoria das condições de trabalho. Além disso, questionavam a estrutura sindical e a ditadura militar.

A ação operária desse momento representou importante papel no desenvolvimento do chamado novo sindicalismo, força que impulsionou a organização de centrais sindicais e toda a estrutura atual do movimento sindical brasileiro, introduzindo novos elementos na organização sindical corporativa, controlada pelo Estado durante a ditadura militar. Segundo Moraes (1992, p. 198), esse novo sindicalismo se configura em três aspectos fundamentais: “a ruptura com o sindicalismo de Estado, afirmação da autonomia e independência sindicais; a preocupação com a democracia interna, com o estabelecimento de novas relações entre dirigentes e bases e a politização”.

Essa tendência do movimento sindical, liderada por vários grupos de esquerda, divergindo do PCB que atuava no interior da estrutura sindical vigente, desenvolveu uma estratégia de prática sindical no local de trabalho, a partir de comissões de fábrica. Era defendido, também, um sindicalismo democrático, com ampla participação dos

trabalhadores em todas as instâncias: o rompimento com uma gestão de cúpula, sindicato livre e autônomo, frente aos patrões e ao Estado; liberdade de organização sindical e vínculo classista, numa tentativa de se romper com o sindicalismo de Estado, predominante desde o início da organização da estrutura sindical tutelada. Diversos grupos e sindicatos ligados a essa corrente política aglutinaram-se em torno da criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

A CUT representou o Novo Sindicalismo, radicalizando um discurso e uma prática sindical. Posteriormente, foi-se desenhando uma proposta alternativa de sociabilidade, fundada nos princípios socialistas, como horizonte de superação das contradições inerentes ao sistema capitalista. A ação do sindicalismo cutista, nos anos oitenta, se caracterizava pelo combate à política econômica e de desenvolvimento e ao regime militar, pela estratégia combativa, de protesto, de luta sindical unificada, de massa, reivindicativa, de valorização de greves unificadas.

Embora a tentativa de se implantar um sindicalismo livre, não se tenha concretizado, essa divergência acerca da estrutura sindical e das estratégias de ação, influenciou a organização sindical que se seguiu, acarretou a criação de centrais sindicais, com orientações políticas diferentes.

A Central Única dos Trabalhadores nasceu em 1983, a partir da realização da Primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (I CONCLAT), ocorrida em 1981, na qual eram defendidas aquelas propostas dos chamados grupos de esquerda, rompendo a corrente Unidade Sindical, liderada pelos comunistas. Esses advogavam uma estrutura modificada do sindicalismo oficial, existente até então, porém mais moderado e conciliador. Configurou-se, a partir daí, a divisão orgânica do movimento sindical, quando a Unidade Sindical fundou, em 1983, a Central Geral dos Trabalhadores, posteriormente transformada em Confederação Geral dos

Trabalhadores, que, em 1989, dividiu-se, formando uma outra Central Geral dos Trabalhadores. Foi nessa conjuntura que se destacou a participação política organizada, a realização de greves dos trabalhadores públicos e despontou o seu movimento sindical, que vivenciou seu apogeu na década de 1980.

4.3. Organização e estrutura do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN, no contexto dos servidores públicos

Como foi visto, no Brasil o movimento sindical se organizou no início deste século XX e se fortaleceu após a década de 1930, vivenciando seu apogeu na década de 1980. Porém, somente nesse momento, é que os funcionários da administração pública se organizaram em sindicatos e se integraram à estrutura sindical, representando um combativo e importante segmento do movimento sindical brasileiro, quantitativa e politicamente (BOITO JR.,1991; NOGUEIRA, 1999; RODRIGUES, 1991, 1999). No entanto, as primeiras tentativas de organização dos trabalhadores públicos ocorreram na década de 1950, quando foram criadas a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a União Nacional dos Servidores Públicos do Brasil, entidades que foram desestruturadas durante a ditadura militar, após 1964.

A organização sindical dos trabalhadores públicos remontou à década de 1970, em meio à luta contra a ditadura militar e contra a política econômica por ela adotada. Essa política impunha uma forte compressão salarial, como estratégia de acumulação do capital monopolista. O desenvolvimento da participação política dos servidores públicos deu-se no conjunto dos novos movimentos sociais, da organização dos trabalhadores em geral e da chamada classe média, avançando para a construção de organizações sindicais independentes, numa conjuntura onde era proibido criar novas entidades sindicais e realizar greves.

As greves dos trabalhadores desse setor, na década de 1970, iniciadas pelos professores da rede pública, especialmente, "*o evento pioneiro da greve dos professores da rede estadual de ensino em São Paulo*", em 1978, e, em seguida, em vários estados, foram um marco importante e uma referência para a organização desses trabalhadores como salienta Nogueira (1998, p. 2).

Os professores atuaram como uma espécie de vanguarda do movimento dos servidores públicos e das classes médias em geral, lembrando muito a ação dos operários do ABC e da Oposição Metalúrgica de São Paulo com relação ao conjunto do movimento operário e sindical.

A dimensão organizativa e política do movimento grevista, nesse setor, no período 1978-1986, pode ser observada nos dados apresentados por Nogueira (1998, p. 3). "Os servidores públicos, juntamente com os assalariados de classe média, foram responsáveis por 24,6% das paralisações do trabalho, sendo que, em termos de jornadas não trabalhadas e número de grevistas, suplantaram o setor privado, desde o ano de 1988". Noronha (1991, p. 118) destacou o ano de 1987 como "*o ano das greves dos funcionários públicos*". Os servidores, em todas as esferas, realizaram 838 greves.

O que representa não só o maior número já realizado num ano, mas a maior participação percentual, no total (38,3%) desde 1978. O número de jornadas perdidas superou a casa dos 100 milhões (80% do total). Ponderado pela força de trabalho do setor ("jornadas por mil trabalhadores"), indica que seu volume de conflitos foi treze vezes superior ao da área privada.

Assim, esses dados revelam a vitalidade, a capacidade de organização, de luta e de mobilização que os trabalhadores do Estado conseguiram naquele momento. As greves representaram um fato político significativo no direcionamento do movimento para a organização sindical dessa categoria no Brasil.

Além da capacidade política e de organização dos sindicatos para mobilizar o conjunto dos seus associados ou da categoria, pode-se apontar, entre os elementos que contribuem para a realização de greves nacionais entre os servidores públicos, principalmente daqueles do poder executivo federal, a abrangência de instituições públicas e dos sindicatos, em todo o território nacional, como é o caso das IFES que contam com instituições em todos os Estados, nas capitais e em algumas cidades de porte médio do interior e da ANDES-SN, que representa todos os docentes dessas instituições.

Os estudos de Rodrigues (1999), Mattos (1997), Antunes (1995) constataram o crescimento do movimento sindical do serviço público, também na maioria dos outros países, especialmente da Europa, destacando-se no conjunto do movimento sindical, como conseqüência da redução da atividade industrial, do crescimento do setor de serviços, e da expansão das atividades sociais sob a vigência do Estado de Bem-estar. Segundo Mattos (1997, p. 87) *"os sindicatos de bases mais amplas estão agora localizados no setor de serviços e, em quase todos os países de desenvolvimento industrial avançado, os sindicatos de servidores públicos são os de maiores dimensões"*.

Nogueira (1998, p. 8-9) destaca a independência, a autonomia e a democracia como as especificidades quanto à organização, que diferenciam o sindicalismo do setor público daquele do setor privado:

Após a Constituição de 1988, o direito à livre associação sindical não alterou as características básicas desse movimento. Apenas multiplicou a diversidade e a pluralidade organizatórias entre as associações assistenciais que foram mantidas e os novos sindicatos legalizados. Também não foram instituídas a contribuição sindical obrigatória, a unicidade sindical por lei, a base territorial e nem o poder normativo da Justiça de Trabalho.

A categoria dos servidores públicos é formada por profissionais anteriormente compreendidos no conceito de classe média, como os profissionais liberais (médicos, engenheiros), os professores, ao vivenciarem um declínio social, de perda de status, de renda, assumem uma atuação do movimento sindical de enfrentamento, como destaca Rodrigues (1991, p. 41). “Esses segmentos entraram na luta sindical com grande agressividade, superando inclusive os trabalhadores fabris na realização de greves. Ideologicamente e politicamente, vêm-se revelando mais radicais do que muitos segmentos dos trabalhadores industriais”.

Apesar da especificidade do trabalho do setor público e diante da proibição de organizarem-se em sindicatos, quase todos os segmentos de trabalhadores a ele ligados - professores, médicos, técnico-administrativos - organizaram, desde a década de 1970, associações por local de trabalho, que representavam seus interesses. Essas entidades eram livres e independentes do Estado, portanto, estavam fora da estrutura sindical oficial, "*sem a proteção tutelar do Estado*" (BOITO JR. 1991, p. 64). Mesmo assim, foram reconhecidas, pelos governos, em diversos momentos de negociação de conflitos, e, mesmo antes de se transformarem, de fato sindicatos, diversas dessas entidades já haviam obtido conquistas políticas, salariais, e trabalhistas.⁵²

Porém essas entidades, apesar de reconhecidas politicamente, não o eram legalmente e juridicamente, e, por não gozarem do estatuto legal de sindicato, essas associações não podiam representar juridicamente seus associados, sendo esse um dos motivos que justificam o movimento dos trabalhadores no serviço público a lutar para

⁵² Nogueira (1990:2), analisa a situação das entidades dos servidores públicos, existentes desde a década de trinta: "As associações tradicionais dos servidores combinavam a representação dos interesses corporativos das categorias, a promoção de lazer e a prestação de serviços assistenciais aos associados. Não tinham qualquer perspectiva de mobilização coletiva e estabeleciam com o Estado uma relação de subserviência e colaboração. Alguns exemplos são ilustrativos: o CPP - Centro do Professorado Paulista - fundado em 1930; a AFPESP - Associação dos Funcionários do Estado de São Paulo fundada em 1931; a Apeoesp - fundada em 1945; a UNSP e a CSPB, entidades de caráter nacional, fundadas nos anos 50 no contexto do movimento sindical de cúpula dominado pela esquerda tradicional e pelo trabalhismo".

que tivessem direito à sindicalização, como os demais trabalhadores. Essa luta se fortaleceu com a participação de diversas entidades de servidores públicos no processo constituinte, culminando com o direito à sindicalização, garantido na Constituição de 1988. Logo em seguida, essas associações se constituíram em sindicatos, na sua grande maioria identificados com a CUT, e, posteriormente, a ela filiados. Assim, a lei assegurou o que a prática da luta já havia conquistado.

A inserção dos sindicatos de servidores públicos na CUT foi gradativa, mas crescente, durante toda a década de oitenta, tanto no que se refere à filiação de sindicatos, quanto à participação de delegados nos eventos locais e nacionais da central. Na I CONCLAT, em 1981, a representação desses trabalhadores foi tímida e minoritária, pois, se fizeram representar com apenas 49 delegados de 32 Associações, num evento que teve um total de 1.126 entidades e 5.247 delegados. Já no Congresso em que a CUT foi criada, em 1983, eles foram representados por 483 delegados de 68 entidades, de um total de 912 entidades e 5.059 delegados, o que representou 7,2% dos delegados presentes. Em 1994, no V CONCUR, os servidores públicos compareceram com 8,5% dos delegados presentes (RODRIGUES, 1999, p. 131; COSTA, 1995; NOGUEIRA, 1999, p. 60). O número de sindicalizados do setor público na CUT, em 1993, atingia cerca de 20% dos 1.917 sindicatos do setor e constituam cerca de 25,5% dos trabalhadores representados pela CUT, num total de 17 milhões de trabalhadores na base. (NOGUEIRA, 1999, p. 61).

Dessa forma, os funcionários públicos se inseriram no sindicalismo de Estado, apesar de a ANDES-SN, ter rompido alguns instrumentos da estrutura oficial, como o imposto sindical e a organização vertical, organizando-se como um sindicato nacional, que não comporta a estrutura verticalizada de federação e confederação. Os sindicatos de servidores públicos passaram a ter a sua organização legalmente reconhecida e

outorgada pelo Estado, a quem passam a ser subordinados, e, assumiram, de resto, vários aspectos da estrutura do sindicato oficial.

Boito Jr. (1991, P. 54) destaca a existência, no plano sindical, de uma ideologia estatista apresentada sob a forma de um *legalismo sindical* que reivindica o reconhecimento e a tutela estatal, que teria perpassado no interior do movimento sindical dos funcionários públicos, organizados nos anos 1980, através de associações, levando-o à luta pelo direito à sindicalização e, portanto, ao seu atrelamento ao Estado.

Os funcionários públicos já possuíam, de fato, os seus sindicatos, mas, justamente por serem livres e independentes do Estado, isto é, por não serem oficiais, não eram vistos pelos sindicalistas como associações sindicais, ainda que desempenhassem todas as funções de uma associação desse tipo - organizavam os trabalhadores a partir de seus locais de trabalho, recebiam cotizações espontâneas, representavam sindicalmente os funcionários, realizavam acordos coletivos com os governos municipais, estaduais ou federal.

Assim, vários aspectos contribuíram e influenciaram a organização do movimento dos funcionários públicos, a sua diversidade e fracionamento, compondo um mosaico heterogêneo e uma fragmentação no interior da categoria. Diversas concepções políticas e sindicais e a organização sindical dos trabalhadores do setor privado vão influenciar na organização sindical a ser adotada por esses trabalhadores.

Quanto à organização sindical dos servidores públicos, Nogueira (1998, p. 29), analisando o sindicalismo do serviço público em São Paulo, verificou um quadro muito semelhante ao verificado nacionalmente nos servidores públicos federais.

Do ponto de vista organizatório, tem ocorrido uma diversidade de estruturas em que é visível a superposição e duplicidade nas formas de representação. O que existe é uma pluralidade entre associações e sindicatos e uma verdadeira pulverização e fragmentação sindical. Para se ter uma idéia aproximada do número, em 1996 havia cerca de 1.335 entidades sindicais de trabalhadores públicos no Brasil, segundo fontes do Ministério do Trabalho.

No serviço público federal, observa-se um quadro bem diversificado e fragmentado no tocante à organização e à estrutura sindical, destacando-se várias categorias com entidades de abrangência nacional, com critérios de organização diferenciados, todas com uma sede nacional em Brasília. Algumas se orientam pelo ramo de atividade – serviço público; outras são voltadas para categorias específicas como docentes e médicos; outras representam o conjunto de trabalhadores de uma mesma instituição, como no caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

No âmbito da educação pública federal, distinguem-se entidades que representam, separadamente, professores e outras que representam funcionários técnico-administrativos, ao lado de entidades que representam professores e técnico administrativos, numa mesma entidade.

Os professores das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) se organizaram através da ANDES - Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (que também abrange os docentes das universidades estaduais, municipais e particulares). Os funcionários técnico-administrativos são representados pela FASUBRA Sindical (Federação Nacional dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras). Esses dois sindicatos, ligados ao mesmo setor da educação superior, constituíram entidades separadas, respeitando a organização construída antes da sindicalização.

Ainda na educação federal, aparece o SINASEFE - Sindicato Nacional de Servidores da Educação Federal do 1º e 2º graus e a ANDEF (Sindicato Nacional dos docentes das Escolas Federais) que organizam os professores e técnicos das Escolas Técnicas Federais e CEFETs.

Os servidores da área de saúde e a da previdência se organizam através da FENASPS (Federação Nacional de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social), congregando os trabalhadores públicos dessas áreas. Apesar de seguirem uma lógica que se orienta para uma organização por “ramos de atividade”, bem comum no sindicalismo dos trabalhadores da iniciativa privada, a categoria dos médicos se organiza através da Federação Nacional dos Médicos.

Numa outra concepção política, que defende a organização por ramo de atividade num sindicato único, que concentre todos os trabalhadores do Estado, das diversas áreas das políticas estatais, pelo local de trabalho, em todos os estados, existe a CONDSEF (Confederação Democrática dos Trabalhadores no Serviço Público Federal), que agrupa os trabalhadores de diversos órgãos como os da Fundação Nacional de Saúde, do INCRA e de diversos ministérios, que concentram a maior parte dos servidores federais em Brasília.

Existem ainda as seguintes entidades nacionais: ASSIBGE-SN (Sindicato Nacional dos Trabalhadores do IBGE), que unifica os funcionários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; a FENAJUFE (Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal), FENAM (Federação Nacional dos Médicos), todas filiadas à CUT.

Nas áreas de fiscalização e no Poder Legislativo Federal, encontram-se as seguintes entidades nacionais: a UNAFISCO-Sindical (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional) que unifica os diversos trabalhadores do Fisco; o SINDLEGIS (Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União) que representa os funcionários do Poder Legislativo e a FENAFISP (Federação Nacional dos Fiscais de Contribuição Previdenciária), que são entidades nacionais não filiadas à CUT.

Os trabalhadores públicos, tendo em vista essa diversidade de entidades e de categorias, e, na busca da construção de uma unidade dentro da diversidade de organizações e da pluralidade de interesses, construíram algumas instâncias de discussão e deliberação de questões, pautas e formas de lutas comuns. Uma delas é a Plenária Nacional dos Servidores Federais, composta de delegados (com direito a voz e voto) e observadores (com direito apenas a voz), eleitos na base de cada sindicato, além de representantes das entidades nacionais. As plenárias constituem-se num espaço de deliberação que dá uma direção comum a todos os trabalhadores das diversas organizações sindicais.

Além disso, esses trabalhadores constituíram um fórum com o objetivo de coordenar, articular e discutir as ações comuns às diversas entidades de servidores, que é a Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais (CNESF), definida em Plenária, em 15 de março de 1992, é composta de representação de sindicatos nacionais ou de federações, com sede em Brasília. Ela representa o conjunto dos servidores federais, como interlocutora junto ao governo federal, em caso de reuniões e de negociações de interesse comum.

Também foram buscados espaços de aglutinação e articulação dos trabalhadores públicos, nas três esferas de poder: municipal, estadual e federal. Nos estados foram criados Fóruns Estaduais dos trabalhadores em serviços públicos das três esferas e foram realizadas, entre 1995 e 1997, três Conferências Nacionais dos Trabalhadores no Serviço Público, que trataram da reforma do Estado e de questões específicas dos trabalhadores, de acordo com as especificidades de cada esfera.

Outro espaço de articulação e de direção unificada das diversas entidades é o Comando Nacional Unificado de Greve, que se organiza quando ocorrem greves gerais de servidores públicos federais. Essa instância, sem caráter deliberativo, é composta

de representantes das entidades em greve e se constitui no representante político que atua como interlocutor dos trabalhadores públicos, junto ao governo. Nesse comando, busca-se o encaminhamento de questões consensuais que são discutidas e remetidas para deliberação, nos comandos nacionais de cada uma das entidades.

Esses fóruns coletivos dos diversos sindicatos desempenharam papel importante no movimento dos trabalhadores públicos, especialmente, na construção de propostas com vistas à Constituição de 1988, na discussão e elaboração de propostas para o RJU, nas questões relacionadas com a seguridade dos servidores públicos e nas propostas para diretrizes de planos de carreiras.

Nos Estados, também se constituíram sindicatos, nos níveis estadual e municipal, ressaltando-se especialmente os sindicatos de professores e funcionários das redes estaduais e municipais de educação. Alguns se destacam nacionalmente, como o Sindicato dos Professores do Estado de São Paulo. Essas entidades foram criadas entre 1979 e 1989 e se fortaleceram na luta contra a degradação salarial, o sucateamento dos serviços públicos, na defesa de planos de carreira, pela melhoria das condições de trabalho, fazendo coro com o conjunto dos trabalhadores e entidades da sociedade civil, pelo fim da ditadura militar, pelas liberdades democráticas, estando presentes em movimentos nacionais, como o movimento pela anistia, pelas diretas já, entre outros.

Os sindicatos do setor público se integrou ao novo sindicalismo, que desde o início assumiu uma postura política crítica e sempre atuou no sentido de buscar a integração de demandas econômicas, sociais e políticas. Nesse sentido, uma característica a se destacar no sindicalismo do serviço público refere-se aos principais eixos de lutas. Junto às reivindicações de cunho corporativista, como a luta por salários, por planos de carreira, as entidades assumem a defesa do patrimônio público,

amplamente dilapidado nos últimos anos. Até mesmo a luta pela melhoria das condições de trabalho já se insere na defesa da coisa pública.

Também existe, por parte dessas entidades sindicais, uma preocupação em elaborar propostas e planos que servem de instrumento na luta por um serviço público de qualidade e voltado para a maioria da população e de instrumento de construção de um projeto alternativo e democrático de sociedade. Como exemplos, destacam-se a ANDES-SN e a FASUBRA SINDICAL, que, ao lado da luta por uma universidade pública gratuita e de qualidade, elaboraram propostas para a universidade. A ANDES-SN, além disso, elaborou uma proposta para toda a educação brasileira e uma proposta de carreira para todos os docentes das instituições de ensino superior. Essas entidades adotam uma política de aliança e solidariedade com as classes trabalhadoras, sejam do campo ou da cidade.

4.4. Organização, estrutura e concepção sindical da ANDES – SN

A organização dos docentes universitários remonta à década de 1970, quando em diversas universidades, foram constituídas Associações de Docentes, as ADs (embora algumas tenham-se originado na década de 1960, como a Associação dos Professores Universitários de Santa Maria - APUSM, que foi fundada em 1967), quase sempre, por iniciativa de grupos de professores, em grande parte simpatizantes e militantes de partidos de esquerda.

Se, para essas associações, seu caráter apresentava um significado inicial de ordem mais social, cultural, intelectual, acadêmica e de busca de integração dos docentes, concretamente, essas associações tiveram sua atuação muito mais marcada por um caráter político, contra o regime militar e em defesa da Universidade e dos direitos

dos professores. Na prática, frente à proibição imposta aos trabalhadores públicos de se organizarem em sindicatos, essas associações atuaram como entidades sindicais e formaram a estrutura do sindicalismo docente. Alguns estudos sobre o movimento docente e a ANDES apontam para esse sentido (Maciel, 1991; Moraes, 1992; Baldijão, 1991; Coelho, 1996).⁵³

O clima reinante nas universidades, como em quase toda a sociedade brasileira, era de insatisfação com o regime político, com a repressão e com a falta de liberdades democráticas. Nas universidades, além disso, reinava a insatisfação contra a reforma universitária, as condições de trabalho e a situação trabalhista dos docentes, com a repressão interna aos docentes e estudantes, com os DOPs instalados dentro dessas instituições, com a falta de liberdade para se desenvolver e transmitir os conhecimentos, ou seja, contra a completa falta de autonomia universitária. Na maioria delas, o processo de construção das ADs. ocorria em reuniões em ambientes fora da Universidade, pelo temor que os professores tinham das atitudes repressivas e punitivas, previstas nos principais instrumentos jurídicos da ditadura militar para a repressão e controle da Universidade, os decretos 228/1967 e o 477/1969.

O decreto 228/1967 acabava com a organização estudantil anterior, reformava e regulamentava uma nova representação dos estudantes totalmente controlada pelo Estado, e o 477/1969 proibia qualquer atividade política, reuniões, greves ou movimento considerado subversivo no interior das universidades; definia as infrações disciplinares a professores, estudantes e funcionários. Para os alunos,

⁵³ Segundo o professor Carlos Humberto, um dos fundadores da Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina - APUFSC, essa associação nasceu “como forma de congregar, de aglutinar os professores que se sentiam isolados pela repressão política para satisfazer a necessidade de buscar apoio, integração, visando ao exercício da atividade docente (Nodari et all1996:18). Essa mesma visão é apontada no depoimento do prof. Noli Brum de Lima, fundador da APUSM, e no estatuto da entidade (Coelho, 1996).

previa seu afastamento sumário e a proibição de matricularem-se em outra instituição; para os professores e funcionários, a demissão.

Esse contexto histórico foi marcado pelo significativo avanço das forças sociais, com intensas lutas sociais, contra o Estado autoritário, instalado com o golpe militar de 1964 e contra todos os efeitos negativos da política econômica excludente e concentradora de renda adotada pelos militares no poder.

Naquele momento, se por um lado havia um clima político desfavorável na sociedade brasileira, sob a opressão do regime autoritário, por outro lado, diversos segmentos da sociedade se organizaram; a resistência social fez com que fossem criadas várias formas de organização da sociedade civil, como o caso das associações de moradores, associações profissionais e científicas. Além disso, a população participava ativamente dos movimentos contra a carestia, pela anistia, pela demarcação das terras indígenas, pelas lutas feministas, entre outros.

No caso especial da Universidade, os docentes organizavam suas associações e utilizavam os espaços dos encontros das sociedades científicas como espaços políticos possíveis para expressarem seu descontentamento e as idéias contrárias ao regime político vigente, como a SBPC, que passou a ser utilizada como lugar de manifestações e de protestos dos intelectuais que se opunham ao regime militar.

Desse modo, destacam-se alguns fatores que podem ter contribuído para o surgimento do movimento docente e de sua organização sindical: a) contexto histórico de efervescência política e resistência, nos anos 1970 e início de 1980; b) emergência dos movimentos sociais; c) emergência do movimento sindical e do novo sindicalismo; e) a luta interna dos segmentos da universidade contra a repressão dentro da universidade; f) proletarização da atividade docente e a precarização das relações de trabalho: baixos salários, precárias condições de trabalho; g) a prevalência, durante os

anos 1980, de docentes contratados pela CLT, que deixava o trabalhador público nas mesmas relações contratuais e jurídicas dos demais trabalhadores.

A fundação da ANDES, como entidade nacional, deu-se a partir das tentativas de unificação das lutas das ADs, em Encontros Nacionais de Associações Docentes - ENADs. Esses encontros surgiram pelo esforço de grupos de militantes, participantes das Associações de Docentes das diversas universidades, que se reuniram no ano de 1978, na 30ª reunião da SBPC, na USP, e definiram a realização de um encontro nacional, no ano seguinte.

O primeiro ENAD aconteceu em fevereiro de 1979, com a presença de representantes de vinte e quatro ADs e três Comissões Pró-ADs, constituindo, então, o embrião da ANDES - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, depois transformada em sindicato.

Esse primeiro ENAD já demarcou o perfil da ANDES como uma entidade que deveria organizar-se nacionalmente para assumir a luta pelos direitos dos docentes, enquanto categoria de trabalhadores, e a defesa da Universidade, enquanto um patrimônio público⁵⁴. Esse encontro definiu, ainda, a formação de uma comissão que elaborou um Projeto Alternativo de Reforma Universitária (documento preliminar), para discussão, pela comunidade universitária, o qual continha uma crítica à reforma universitária de 1968, um balanço da situação da Universidade e questões pertinentes à autonomia universitária, à democracia interna, ao ensino e pesquisa, à política de

⁵⁴ Entre as principais deliberações do I ENAD, destacam-se: articulação nacional das ADs e a coordenação das lutas pela autonomia universitária; o exercício e o controle, pela comunidade universitária como um todo, do governo da universidade; a luta sistemática contra o expurgo, a triagem e a discriminação ideológica; luta pela reintegração dos docentes afastados do trabalho por expurgo, cassação ou aposentadoria.; extinção das figuras de professor voluntário e horista, com realização anual de concursos, extensivo aos colaboradores, para admissão na categoria equivalente à sua titulação acadêmica; liberdade unidade e autonomia sindical; contra a expansão do ensino particular e pela contínua expansão da gratuidade do ensino; reajuste salarial imediato mínimo de 70%, incentivo de Dedicção Exclusiva (DE) de 40%; aumento de verbas para a educação; análise crítica e diagnóstico das diversas IES, com promoção de debate nacional, com vistas à formulação de um programa para a transformação do sistema educacional brasileiro; colaboração com o Movimento brasileiro pela anistia.

peçoal. Daí em diante ocorreram mais outros ENADs que discutiram as questões mais prementes do movimento docente naquele momento.⁵⁵

No quarto ENAD, deliberou-se pela realização de um Congresso Nacional de Docentes Universitários, que ocorreu em Campinas, de 19 a 20 de fevereiro de 1981, com a participação de 287 delegados, eleitos em assembléias gerais, representando 70 ADs. Nesse primeiro congresso, foi fundada a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior - ANDES, uma das primeiras entidades de trabalhadores de âmbito nacional. Nesse evento foi eleita uma diretoria provisória, encarregada de organizar a entidade e encaminhar as lutas do movimento docente. O primeiro Congresso da ANDES já organizado pela entidade foi realizado em 1982, em Florianópolis, quando aprovou seu Estatuto.

A visão classista, incorporada pela ANDES, fez com que, concomitantemente a esse processo de organização no interior do Movimento Docente, a ANDES participasse ativamente da tentativa dos trabalhadores em organizar uma entidade nacional que congregasse as reivindicações e as lutas comuns do conjunto dos trabalhadores, assim como, trabalhou para aglutinar os trabalhadores públicos na perspectiva de empreenderem ações conjuntas nas reivindicações que atingiam o conjunto dos servidores públicos, naquele momento, mais ligadas às questões salariais e de condições de trabalho.

No II Congresso da ANDES, em 1982, uma tendência política majoritária do movimento docente defendeu a ampliação de uma política de aliança interclasse

⁵⁵ O segundo ENAD ocorreu em julho de 1979, durante a reunião anual da SBPC e teve como temas centrais: a defesa do ensino público, a democratização da Universidade e questões trabalhistas e salariais. Este encontro definiu a criação de uma coordenação nacional para o movimento docente. O terceiro ENAD se deu em setembro deste mesmo ano, em Salvador, e teve como pauta uma campanha salarial envolvendo os docentes das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas, e definiu o dia 26 de setembro como um Dia Nacional de reivindicações salariais, trabalhistas e de Carreira, nas IES. O quarto ENAD ocorreu em 1980, em João Pessoa e teve como pauta a crise da Universidade e o enfrentamento às propostas do governo para as IES. Neste mesmo ano aconteceu, no Rio de Janeiro, o quinto ENAD, que deliberou pela realização de um Congresso Nacional de Docentes Universitários.

abrangente, com o conjunto da classe trabalhadora, especialmente, com os demais trabalhadores da Universidade e com o conjunto dos servidores públicos. Essa percepção política que se tornou hegemônica levou a ANDES a participar das iniciativas do conjunto dos trabalhadores para fundar uma central sindical, tendo participado do I CONCLAT, da Comissão Nacional Pró-CUT e trabalhou na criação da CUT, entidade à qual se filiou.

A ANDES e diversas ADs estiveram presentes na I Conferência das Classes trabalhadoras CONCLAT, em 1981, na Praia Grande, em São Paulo, ocasião em que diversos dirigentes do MD tentaram articular uma primeira reunião com representantes de entidades de funcionários públicos, presentes no evento: a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a Confederação dos Professores do Brasil. (Ata do II Congresso Nacional da ANDES). Posteriormente, depois de um amplo e conflituoso processo de discussão que envolvia posições divergentes, o movimento docente definiu-se pela filiação da ANDES à CUT.

A participação ativa da ANDES na CUT, no entanto, não tem sido sem conflitos, tanto no interior da ANDES-SN, quanto dessa em relação à CUT. Até 1998, o movimento docente vinha debatendo sobre a estratégia da corrente majoritária da CUT, que parte dos docentes considerava de *adesão passiva à ordem*, manifestada nas posições de participação em comissões governamentais, nos acordos com o governo (tendo como principal evento o acordo do presidente da CUT Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, com o governo, quanto à reforma da previdência), nos acordos com os empresários (acordo das montadoras), nas propostas de sindicato orgânico e nas estratégias participacionistas.

Por se entender que a luta de cada categoria de trabalhador não deve ser isolada, e que os mais importantes problemas dos trabalhadores estão vinculados e

determinados pela estrutura da sociedade de classes, que a superação desses problemas dependem da unidade da classe trabalhadora numa amplitude mundial, a ANDES *"trabalhou sua política de relações internacionais, a partir da perspectiva de construção de uma ampla unidade internacional de um sindicalismo combativo e democrático"*. Nesse sentido, manteve intercâmbio com dirigentes da Federação Internacional de Sindicatos de Educadores–FISE, entidade filiada à Federação Sindical Mundial (FSM) e da Confederação Mundial de Organizações de Profissionais de Educação - CMOPE, teve participação de diretores, como convidados, nos Congressos Mundiais do Secretariado Profissional Internacional de Educadores - SPIE.⁵⁶ O movimento docente buscou articulação orgânica com centrais sindicais mundiais que congregavam trabalhadores operários e trabalhadores em geral e entidades específicas de educadores. No X Congresso (Curitiba, 1991), decidiu-se pela filiação à CMOPE, à FISE e à CEA (Relatório do XIII Congresso:132). Em 1992 passou a fazer parte da direção da CEA, em eleição realizada em maio, durante um congresso da entidade, ocorrido em Montreal-Canadá. Essa ligação da ANDES-SN, com essas entidades internacionais, permitiu um intercâmbio profícuo para o movimento sindical. A ANDES-SN contou com a participação de sindicalistas vinculados a essas entidades nos CONADs e Congressos ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, e esteve presente em diversos eventos internacionais.⁵⁷

⁵⁶ A FSM era uma central sindical que reunia os sindicatos dos países da antiga URSS, dos ex-socialistas do chamado Leste europeu e alguns sindicatos do restante da Europa, cujas direções eram filiadas aos Partidos Comunistas locais ou a áreas de influência desses (XI Congresso, p. 161). A Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL), entidade de caráter anti-comunista, criada com base no sindicalismo norte-americano, que se caracterizava pelo sindicalismo de resultados, pela política de conciliação de classes, sustentava sindicatos mais atrasados nos países do 3º Mundo. No Brasil, apoiava Rogério Magri e a Força Sindical. Na Europa, vários sindicatos social-democratas de concepções progressistas eram filiados à CIOSL, porém, minoritários, não tinham força suficiente para impor suas posições. Na CUT, enquanto a central filiou-se à CIOSL, o Departamento Nacional de Trabalhadores em Educação (DNTE) era ligado ao SPIE, de quem recebia recursos para financiar algumas das suas atividades.

⁵⁷ Em 1991, participou de diversos eventos internacionais: fez parte da delegação da CUT que realizou visita de solidariedade ao povo de Cuba, acompanhou o VII Congresso do Sindicato Nacional dos

Em função da sua concepção de um sindicalismo classista, democrático, autônomo e independente dos patrões e das burocracias estatais, a ANDES buscou manter relações com entidades que atendessem a esse perfil e evitou outras que, na avaliação do MD, tinham posições divergentes. Nesse sentido, posicionou-se contra a filiação da ANDES ao Secretariado Profissional Internacional de Educadores (SPIE) e International Federation of Free Teacher's Union (IFFTU). Em relação ao SPIE, a recusa deveu-se, "*por considerá-lo uma das formas mais avançadas de sindicalismo de negócios e por ser um instrumento da direita que, durante o período da guerra fria, atuou sempre contra as propostas democráticas, tendo uma posição visceralmente anticomunista*" (XIII Congresso, p.132). Em relação à IFFTU, "*a recusa à filiação decorreu da consciência de que tal entidade representa posições do neoliberalismo, contrárias aos interesses dos trabalhadores, apesar da presença minoritária da social-democracia europeia em suas fileiras*" (RELATÓRIO DO XI CONGRESSO, p.161).

Mas, o cenário internacional que se apresentou logo a seguir foi de grandes transformações, com a crise e a rápida decomposição dos regimes do Leste, concomitantemente ao fortalecimento e à reestruturação do capitalismo internacional, à ascensão do sindicalismo de direita e de centro, em todos os países, provocaram uma acentuação da crise do sindicalismo combativo e autônomo, inviabilizaram a perspectiva do seu revigoramento e ocasionaram uma reordenação do sindicalismo internacional. A maioria das entidades mundiais desse campo político se desestruturaram, as centrais socialistas praticamente desapareceram e as centrais mundiais, às quais a ANDES-SN filiou-se, acabaram-se ou fundiram-se com outras.

Trabalhadores em Educação, Ciência e Desportos de Cuba, esteve no Seminário Internacional de Educação pela Paz, promovido pela CMOPE em Porto Alegre, compôs a delegação de educadores do Cone Sul que levou aos ministros do Trabalho do Brasil, Paraguai, Argentina, e Uruguai, reunidos em Foz do Iguaçu, uma posição unificada sobre a não implantação da Resolução 66 da OIT e trabalhou, junto com a FISE, na organização do I Encontro Latino-americano de Sindicatos de Docentes Universitários.

A CIOSL acabou por dominar praticamente todo o movimento sindical no campo. Muitas das Centrais sindicais combativas, como a CUT, filiaram-se a ela. No movimento sindical docente internacional, a FISE, perdeu todo o seu vigor e passou a sua existência meramente formal, sem atuação política nenhuma; a CMOPE e o SPIE fundiram-se na Internacional da Educação (IE). A ANDES-SN, em 1992 (no XXV CONAD) resolveu não filiar-se à IE "*por considerar que, fundamentalmente, ela não representava uma unificação democrática. A IE procedeu à exclusão de organizações (como a FISE) e de países (Cuba, Vietnã)*", e, assim, ficou desvinculada de qualquer entidade sindical mundial.

A ANDES-SN foi transformada em sindicato, logo após a promulgação da Constituição de 1988, e teve seu registro efetivado em dezembro do mesmo ano. No final de 1999, era constituída de 94 Seções Sindicais, abrangendo docentes de instituições de ensino superior particulares e públicas: federais, estaduais, municipais, num total de 70.048 filiados. No caso das IFES, a ANDES-SN tem seções sindicais em todas as instituições. O total de filiados desse setor é superior a 40 mil, já que o total de docentes dessas instituições era de 45.611, em 1998. Sua estrutura de poder é constituída por uma diretoria nacional, com 77 membros, dividida em 11 vice-presidências regionais e conta com uma estrutura administrativa central, em Brasília, onde a diretoria executiva está sempre presente, com algum membro representando o sindicato, que conta ainda com escritórios regionais, sediados em São Paulo, Belo Horizonte e Recife.

A ANDES-SN teve seu registro sindical definitivo formalizado no Ministério do Trabalho, em março de 1990, e, em agosto de 1994, sua representatividade legal foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal. Essa representatividade havia sido questionada pelo SINPRO - Sindicato dos Professores das Instituições Particulares de

Ensino, que se julgava o sindicato representante desse segmento de professores e vinha sistematicamente disputando a base e questionando a legitimidade de a ANDES-SN representar o segmento de docentes das instituições particulares.

A ANDES-SN se orienta por uma organização de base e uma estrutura horizontal nacional com representação em cada IES, composta por seções sindicais. Cada uma delas goza de autonomia financeira, política, administrativa, patrimonial, com institucionalização garantida pelo seu regimento e conta com diretorias próprias. Os associados das Seções Sindicais elegem, tanto a sua diretoria, como a direção nacional do sindicato. Na Instituição de Ensino Superior (IES) onde não exista seção sindical, o docente pode filiar-se diretamente à vice-diretoria regional.

Em consequência da visão de democracia interna, o sindicato valoriza as deliberações nas instâncias de base do movimento, que são as Assembléias Gerais, instâncias máximas e primeiras do sindicato. As decisões pertinentes ao conjunto do movimento se dão em eventos nacionais, como Congressos ordinários (anuais) ou extraordinários, com delegados proporcionais ao número de filiados e em Conselhos Nacionais de ADs. (CONADs, dois por ano), que são compostos de um delegado por seção sindical e de observadores.

O sindicato conta ainda com instâncias intermediárias de discussão, sem caráter deliberativo, como reuniões com representantes das seções sindicais, de acordo com os setores das universidades: federais, estaduais e particulares, que discutem as questões pertinentes a cada um desses setores que compõem o sindicato. Uma outra instância é formada por grupos de trabalho (GTs), que elaboram políticas e planos de ação em diversas áreas: ciência e tecnologia, arte e comunicação, política educacional, seguridade social, política agrária, política sindical, história da ANDES, carreira docente, financiamento e verbas para a educação. As questões discutidas e elaboradas

por esses grupos servem para auxiliar e orientar a diretoria e o conjunto do movimento, nos eventos onde esses assuntos estão em pauta.

A concepção sindical, orientada pela autonomia, faz com que o financiamento do sindicato seja composto, exclusivamente, pela contribuição voluntária do sindicalizado, e, ainda, seja contra qualquer recolhimento compulsório, como é o caso do imposto sindical. A única vez em que esse imposto foi recolhido, por parte do governo Federal, o SINPRO reivindicou, junto à justiça, o direito de recolhimento de tal imposto, que a justiça reconheceu, à ANDES-SN, o direito de recolhê-lo, devolvendo-o, em seguida, aos docentes.

Também esteve presente, na prática do Movimento Docente (MD), a preocupação em se associar uma estratégia, inicialmente adotada, de se denunciar e reivindicar questões mais amplas para se avançar na "*afirmação de propostas e projetos concretos e viáveis*" (Ata do II Congresso da ANDES, 1883:35). Essa preocupação fez com que o MD elaborasse propostas para a educação brasileira e para a Universidade, através do seu projeto de Diretrizes e Bases da Educação e da Proposta da ANDES para a Universidade Brasileira, construída, desde o início dos anos 1980, como instrumento de luta e de embate de projetos na política social brasileira. Nesses documentos, o movimento docente entende a educação como um serviço público essencial, devendo, portanto, ser de responsabilidade do poder público. Sendo assim, defende que verbas públicas sejam destinadas exclusivamente às escolas públicas. No caso do ensino privado, defende que ele seja tratado como concessão pública e não apenas como propriedade de pessoas ou grupos.

Coerente com essa concepção, o movimento docente vem lutando contra todas as propostas governamentais que visam a privatizar as instituições de ensino superior públicas, em defesa de uma universidade pública gratuita e de qualidade, dos direitos

sociais e trabalhistas, não só dos docentes universitários, mas do conjunto dos trabalhadores, contra o modelo de desenvolvimento econômico adotado, desde a ditadura militar. Para tanto, adotou concepções, práticas e estratégias combativas, com ações de massa e greves gerais e específicas.

A necessidade de se fortalecer a luta contra a reforma do Estado e da Universidade e a visão classista que orientou a ação da ANDES-SN, desde o início, fizeram com que o movimento buscasse alianças junto a diversos setores organizados da sociedade civil e tentasse unificar ações com o conjunto do movimento sindical dos trabalhadores e do serviço público, no sentido de manter ou ampliar as políticas sociais voltadas para a maioria da população e manter a universidade pública e gratuita. Além disso, a ANDES-SN participou ativamente, juntamente com a CUT, da realização de três conferências nacionais⁵⁸ que buscavam articular e unificar os servidores públicos de todas as esferas de governo municipal, estadual e federal, nas lutas contra a reforma do Estado e em defesa dos seus direitos. Além disso, as Seções Sindicais participaram dos Fóruns Estaduais dos trabalhadores em serviços públicos das três esferas.

Nesse esforço de articulação coletiva das entidades dos servidores, foram desenvolvidas várias greves nacionais do conjunto dos Servidores Públicos Federais (SPF), nos anos de 1983, 1987, 1989, 1991, 1993, 1994, 1995 e 1996. Se, na década de 1980, as pautas das greves privilegiavam as questões ligadas à carreira, salários e à

⁹ A 1ª Conferência Nacional sobre Organização dos Trabalhadores no Serviço Público ocorreu nos dias 20, 21 e 22 de abril de 1995, em Belo Horizonte; a 2ª, em 1996 e a 3ª, ocorreu em São Paulo, nos dias 21 e 22 de novembro de 1997. Todas trataram da reforma do Estado e de questões específicas dos trabalhadores, de acordo com sua esfera de poder. A 3ª Conferência definiu os seguintes encaminhamentos: Calendário unificado de atividades do conjunto de trabalhadores em serviço público das três esferas, junto às CUTs estaduais; luta contra as reformas administrativa e previdenciária; divulgação de Carta Aberta à População, denunciando o Pacote Fiscal do governo e as reformas; realização de debates e seminários para aprofundarem as discussões sobre a Reforma do Estado e organização sindical do serviço público; levantamento das demissões de servidores, nas três esferas de governo, denunciando FHC, governadores e prefeitos, como responsáveis pelo aprofundamento do desemprego e da miséria do país; denúncia de todos os parlamentares que votaram com o governo nas reformas administrativa e da previdência, em suas bases eleitorais; campanha contra a reeleição de FHC, governadores e parlamentares de sua base de sustentação; Chega de FHC. FHC nunca mais. In Relatório da 3ª Conferência dos Trabalhadores em serviço público da CUT.

defesa do serviço público, na década de 1990, quando a reforma do Estado assumiu maior ênfase nas agendas governamentais, as greves gerais de servidores e as demais ações conjuntas priorizavam as questões relacionadas com as reformas do Estado, especialmente contra a reforma da previdência e da reforma administrativa.

As greves de 1994, 1995 e 1996 tinham pautas gerais e específicas de cada segmento dos servidores. As pautas gerais tratavam de reivindicações salariais, isonomia, reintegração dos servidores demitidos durante o governo Collor, das estatais e do serviço público federal, e questões mais diretamente ligadas à reforma do Estado como a privatização e a terceirização dos serviços públicos.⁵⁹

4.5. A crise e a reestruturação da sociabilidade capitalista e do Estado e seu impacto no movimento sindical e na ANDES-SN: resistência defensiva

A década de 1970 representou o nascimento e a organização sindical dos trabalhadores públicos e dos docentes. A década de 1980 foi a fase de amadurecimento, consolidação e de diversas conquistas. Porém, na década de 1990 acumularam-se dificuldades e problemas, pois, com tão pouco tempo de existência, o sindicalismo dos servidores do Estado já vivenciava, juntamente com todo o movimento sindical, no contexto de crise e reestruturação da economia e do Estado, uma crise que se apresentava num certo esvaziamento de suas entidades sindicais e na redução do poder político que estas acumularam nos anos anteriores.

Esse fenômeno não é uma especificidade do Brasil, já que atinge o sindicalismo mundial, pois, no tempo em que o sindicalismo vivia seu apogeu no

⁵⁹ As principais reivindicações: Reajuste imediato, pelo ICV-DIEESE; 2. Política salarial com reajuste mensal, com recomposição integral da inflação; 3. Reposição integral das perdas salariais.; pagamento dos passivos trabalhistas; 5. Isonomia já; 6. Reintegração dos servidores demitidos nas estatais e no serviço público federal; 7. Não à privatização e a terceirização dos serviços públicos.; 8. Melhores condições de trabalho e de atendimento à população; 9. Aprovação do PL DPC, em tramitação no Congresso; 10. Não ao PL Seguridade Social, em tramitação no Congresso.

Brasil, nos países desenvolvidos sua crise já apresentava sinais evidentes, como demonstram estudos realizados por Beynon (1997), Rodrigues, L.M. (1990), Rodrigues, I.J. e Ramalho (1998).

Rodrigues, L.M. (1999:20-21) realizou um profundo estudo sobre a situação do sindicalismo nos países desenvolvidos (da Europa e Estados Unidos da América), cujo tema central era a evolução das taxas de sindicalização, onde constatava que, até a década de 1970, houve uma perspectiva de crescimento e o movimento sindical expandiu-se, *"em termos de número de trabalhadores sindicalizados, da sua capacidade de mobilização, pressão e participação nos níveis da economia e do sistema político"*. Na década de 1980, ao contrário, esse movimento estava notadamente em declínio, em crise ou decadência, como salienta o mesmo autor (p.22) *"Tomando como referência os anos de 1970 e 1988, a sindicalização caiu de 35% para 28% no conjunto dos países"*.

Rodrigues, L.M. (1999, p. 11-20) defende a tese de que *"o quadro que parece caracterizar o sindicalismo neste final do século XX sugere mais declínio do que crise"*, e apresenta os dois principais indicadores do enfraquecimento do sindicalismo, como instituição, e do poder sindical como ator político: a queda do número e da proporção de trabalhadores filiados e o declínio das taxas de greve. Esse mesmo autor continua diferenciando crise de declínio. Crise seria

uma alteração súbita nos rumos de um processo, uma ruptura de uma situação de equilíbrio ou de um desenvolvimento que até então seguia rumos normais, quer dizer previsíveis. No uso comum, o termo é utilizado com o significado de uma mudança negativa, indicando uma conjuntura perigosa, uma fase difícil de um sistema econômico, de um regime político, de uma instituição, de uma relação social. Declínio é tratado como decadência, decair, perder vitalidade de modo inexorável, ainda que o ritmo possa ser mais lento ou mais rápido. É um processo mais do que um estado.

Esse autor (p.15) aponta, ainda, que os principais motivos são de ordem externa, ou seja, as causas estariam mais nas "*mudanças no ambiente no qual o sindicalismo vive do que nos processos derivados do envelhecimento do sindicalismo como organização*". Melhor explicitando, o autor (p.20): "*O conjunto de mudanças políticas, econômicas, comerciais, tecnológicas e culturais dos últimos decênios, (...) atingiu duramente o sindicalismo*".

Quando se considera o número de greves, como indicador da mobilização, da capacidade de luta e de poder dos trabalhadores, podem-se apontar sinais de crise do movimento sindical, quando se observa que, desde o início da década de 1990, vem caindo o número de greves realizadas pelos trabalhadores no Brasil, sendo essa queda mais acentuada nos anos de 1992-1993 e de 1997-1998, períodos que abrangem, respectivamente, os governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique.

Número de greves no Brasil de 1985 a 1998

Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Greve	843	1493	2259	1914	3.943	1952	1399	568	732	1128	1132	1332	687	312

Fonte: Cesit/Unicamp e Dieese. Os anos de 1985 a 1988 são dados da Comissão de Estatística Básicas da área do Trabalho e da Assessoria Econômica do Ministério do Trabalho, publicados na Folha de São Paulo, em 16/04/1989.

Ao se analisarem as greves, devem ser considerados não só sua quantidade, num dado período, o número de dias parados, o número de grevistas, mas, também, a capacidade de mobilização, a visibilidade da greve perante a opinião pública e os resultados ou os ganhos em melhoria das condições de trabalho, de conquistas econômicas, salariais, direitos trabalhistas, de saldo político e organizativo, alcançados pela categoria e seu sindicato.

Greves Nacionais de Docentes e Servidores Públicos Federais (SPF) 1980-1998

Ano	Dias Parados	Instituições e Docentes Envolvidos	Servidores Públicos Federais (SPF)
1980	26	19 IFES Autarq., 7 Escolas isoladas	
1981	20	24 IFES, 19 Univ. Aut. E 5 Esc. Isol.	
1982	32	23 IFES	
1983	14		1ª greve nacional de SPF
1984	84	27 IFES, 19 Univ. Autarq. e 8 escolas isoladas. 36 000 docentes.	
1985	45	16 Univ. Fundações	
1987	44	45 IFES, Autarq. e Fundações.	SPF
1989	66	42 IFES	Funcionários das IFES e SPF
1991	97	49 das 52 IFES	Func. IFES e SPF, cerca de 300.000 servidores.
1993	31	43 IFES	Funcionários das IFES e SPF
1994	50	38 IFES	Funcionários das IFES e SPF
1995	10		Funcionários das IFES e SPF e de Estatais
1996	35	45 IFES	SPF
1998	107	51 IFES	

Fonte: documentos da ANDES-SN e Quadro elaborado por Vera Lúcia Jacob Chaves da ADUPA, disponível na Web www.adupa.org.br.

Nesse sentido, ao se observar as greves dos trabalhadores públicos, pode-se perceber que, na década de 1980, havia uma maior adesão a elas e os resultados apresentavam mais ganhos salariais e de carreira. No caso da Universidade, as greves conseguiram mais verbas, a não implantação de diversas propostas de orientação privatista, das quais o movimento discordava. Já, na década de 1990, as greves foram mais longas, mas os resultados bem inferiores ou nulos. Podem-se citar os exemplos das greves de 1996, quando os servidores não conseguiram nenhum ganho, e a greve de docentes das IFES, em 1998, em cujo resultado prevaleceu a vontade do governo, com a implantação de uma gratificação, no lugar de um reajuste salarial linear para docentes da ativa e inativos reivindicado pelos docentes.

Considerando-se o conjunto dos trabalhadores do serviço público, as greves foram mais fortes nos anos 1980 e nos primeiros anos da década de 1990. Já no final desta última década, as greves começaram a diminuir, e a não contar com uma adesão maciça, realizando-se a última greve geral, no ano de 1996. Apesar disso, pode-se perceber que o movimento sindical, no setor público, manteve, nesse período, uma capacidade de mobilização e de organização de greves maior do que a dos trabalhadores do setor privado.

O movimento dos docentes das IFES demonstrou uma forte mobilização nos anos 1980, quando realizou oito greves e manteve essa tendência, embora reduzida, na década de 1990, com a realização de seis greves. O movimento grevista realizado no ano de 1998 foi um dos que envolveu o maior número de docentes e seções sindicais, com quase sua totalidade: 51 das 52 Instituições Federais de Ensino Superior, participaram ativamente da greve, que contava com uma pauta composta de quatro itens: reajuste salarial emergencial de 48,65%; recomposição do quadro docente; ampliação de vagas e abertura de concursos; retirada do Programa de Incentivo à Docência – PID, imposto via Medida Provisória (MP).

No entanto, as principais reivindicações do movimento não foram atendidas. O elemento desencadeador da greve, o PID, que havia sido imposto por MP, foi rejeitado pelo Congresso Nacional, sendo retirado da MP. Em seu lugar, o governo impôs um substituto, com pequenas modificações, chamado de Gratificação de Estímulo à Docência – GED, não resolvendo a questão salarial por meio de um reajuste linear, como era reivindicado. O governo conseguiu impor a sua política de acabar com a possibilidade de uma política salarial unificada para o conjunto dos SPFs e só conceder reajustes através de gratificações que não se incorporam aos salários, e, de forma isolada, para cada categoria ou carreira.

Podem-se apontar alguns fatores que possibilitaram essa tendência de realização de greves no setor público, tais como: a estabilidade no emprego gozada pelos trabalhadores públicos, a falta de negociações coletivas e a intransigência dos governos em atender as reivindicações desses trabalhadores.

Rodrigues, L.M. (1999, p.108), ao analisar o crescimento vivenciado pelo sindicalismo do setor público, na década de 1970 e 1980, em outros países, avaliou, entre outros pontos, que esse crescimento teve uma repercussão positiva nos aspectos político e quantitativo, ajudando a segurar as taxas globais de sindicalização e a manter o sindicalismo na ordem do dia da política nacional.

O sindicalismo dos funcionários salvou o movimento sindical de um declínio ainda mais profundo que seu enfraquecimento no setor privado vinha provocando. Em muitos sentidos, portanto, significou uma reativação do sindicalismo enquanto movimento, introduzindo dinamismo em estruturas sindicais consolidadas e acomodadas.

Uma abordagem estrutural da crise do movimento sindical traz diversos elementos elucidativos das possíveis causas intervenientes no enfraquecimento do sindicalismo. Um dos principais aspectos a se observar é a raiz estrutural, relacionada com as mudanças nas formas de produção e gestão capitalista, que vão redundar em crises no mundo do trabalho, propiciadas pelo uso de novas tecnologias que ocasionam a substituição, em larga escala, de força de trabalho por capital fixo, alterando, conseqüentemente, a correlação de forças no conflito com o movimento sindical (Graef, 1994, p. 88-89).

Alguns estudiosos (Antunes, 1995; Frigotto (a), 1995, 1996; Harvey, 1995; Teixeira, 1994) enfatizam a análise da reestruturação capitalista como uma mudança do padrão fordista/taylorista, para um outro flexível. Além disso, diversos estudos mostram como vem ocorrendo o processo brasileiro de reestruturação produtiva e de

sociabilidade, com ênfase nos efeitos e repercussões sobre o movimento sindical: Mattoso, 1996, 1999; Mattoso e Oliveira, orgs.1996; Martins e Ramalho, orgs. 1994; Pochmann, 1996.

As novas formas de gestão e organização da força de trabalho são baseadas numa visão participativa, como os círculos de controle de qualidade,⁶⁰ os métodos japoneses, tais como: ilhas de produção, o trabalho em equipe, a eliminação de cargos hierárquicos intermediários, o just-in-time.⁶¹ Todas essas formas buscam controlar o trabalhador, incitando-o a atitudes individualizadas e competitivas, inibindo a solidariedade de classe. Acrescente-se ainda, a desregulamentação do mercado de trabalho, com a saída progressiva, ou desresponsabilização do Estado, na gestão da força de trabalho e o acentuado predomínio do livre mercado na compra e venda da força de trabalho, com a legislação trabalhista reformada, especialmente nos aspectos de proteção aos direitos dos trabalhadores, que lhes são negados, muitas vezes. Segundo Teixeira (1994, p. 8), a lógica da reestruturação da economia capitalista, para a superação do padrão fordista de acumulação, passa por quatro aspectos:

1) desverticalização da produção que tem como contrapartida unidades de produção menores e mais flexíveis, 2) desmantelamento da máquina burocrática do Estado, 3) novas formas de organização e gerenciamento dos processos de trabalho, 4) novas relações entre capital e trabalho, particularmente no que diz respeito à compra e venda da força de trabalho.

⁶⁰ Círculos de Controle de Qualidade incluem-se entre os programas de participação dos trabalhadores, usados nas empresas, por iniciativa própria, que visam "envolver os empregados no processo produtivo, estimulando formas de organização do trabalho e formas de organização do trabalho e de tomada de decisão, as quais, supostamente, aumentariam a satisfação e o saber do trabalhador". Esses círculos funcionam para solucionar problemas de produção, especialmente qualidade e produtividade, mas são proibidos de tratar de reivindicações salariais e mudanças no processo de trabalho. Eles funcionam em horários diferentes da jornada de trabalho e são grupos de trabalho que contam com a presença de um animador e um supervisor que respondem pela coordenação e comunicação entre os membros do grupo. (Larangeira, apud Cattani, 1997, p. 40)

⁶¹ **Just-in-time** é a forma de administração da produção industrial e de seus materiais, segundo a qual a matéria-prima e os estoques intermediários necessários ao processo produtivo são suprimidos no tempo certo e na quantidade exata. Consiste na redução dos estoques de matéria-prima e peças intermediárias, conseguida através da linearização do fluxo da produção e de sistemas visuais de informação (kanban). Através dela busca-se chegar a um estoque zero (Franzoi, apud Cattani, 1997, p. 137-138).

A desverticalização da produção tem resultado num processo de terceirização ou subcontratação de produtos e serviços que acarreta uma desconcentração produtiva, com base em pequenas e médias empresas, e orienta-se pela idéia da flexibilização, presente, também, nos instrumentos e equipamentos utilizados nas empresas.

Nesse processo, incluem-se as mudanças operadas na produção capitalista que têm como base mudanças técnico-científicas, formadas pela micro-eletrônica, microbiologia, engenharia genética e pelas novas formas de energia. Ele também opera mudanças nas formas de organização do trabalho, até então baseadas no fordismo-taylorismo, onde prevalecia a mecanização e automação na produção industrial, mudanças que são orientadas pelos conhecimentos técnico-científicos, transformados em uma das principais forças produtivas. Nesse processo são flexibilizadas as relações de trabalho, as novas técnicas como o trabalho participativo, o trabalho polivalente, a parceria, a terceirização, os empregos precários (de tempo parcial, por tempo determinado), a gestão participativa.

Essas mudanças trazem conseqüências para o trabalhador, como: uma alta rotatividade no emprego, desemprego estrutural, menor segurança do emprego e instabilidade, emprego precário. A contratação de serviços de terceiros para o desempenho de serviços é outro aspecto desses rearranjos do processo produtivo que afetam os trabalhadores, e, conseqüentemente o movimento sindical. Antunes (1995, p.15) chama a atenção para as transformações no processo produtivo que vêm ocorrendo desde a década de 1980, especialmente nos países ditos desenvolvidos, e as repercussões para o mundo do trabalho.

A década de 1980 presenciou, nos países de capitalismo avançado, profundas transformações no mundo do trabalho, nas suas formas de inserção na estrutura produtiva, nas formas de representação sindical, e política. Foram tão intensas as modificações, que se pode mesmo afirmar que a classe-que-vive-do-trabalho sofreu a mais aguda crise

deste século, que atingiu, não só a sua materialidade, mas teve profundas repercussões na sua subjetividade e, no íntimo inter-relacionamento destes níveis, afetou a sua forma de ser.

O trabalho, realçado como possibilidade de inclusão na sociedade de mercado, fonte de realização das necessidades e cidadania e elemento central da sociabilidade, é questionado, tanto na sua concreticidade histórica, quanto como categoria analítica. As utopias igualitárias e libertárias defendidas por anarquistas, socialistas e comunistas e que se colocavam como alternativas ao capitalismo, também estão em crise.

No plano ideológico, essas mudanças se apóiam no neoliberalismo, enquanto doutrina que atualiza os princípios liberais, especialmente no plano econômico, de defesa da livre iniciativa e do mercado, como mecanismos centrais de sociabilidade, e a reduzida participação do Estado na economia.

Esse discurso, na prática, se revela ambíguo, apresentando contradições que o negam, tanto do ponto de vista econômico, porque a livre iniciativa é obstaculizada pela prática do monopólio, quanto do Estado, que é chamado a reforçar sua ação na economia, em favor de frações da burguesia financeira, hegemônica nesse estágio do capitalismo mundial, revelando que, ao invés de se reduzir, redireciona-se a ação econômica do Estado para áreas, como da administração do câmbio, da dívida externa e dos juros. Enquanto programa prático, voltado para o trabalho e para os trabalhadores, os princípios neoliberais têm obtido êxito, pois, como salienta Boito Jr. (1999:157), *"como ideologia e como política de Estado, o neoliberalismo aponta, não só para a restrição e eliminação de direitos sociais, mas, também, para a restrição à organização e à luta sindical"*.

Nesse contexto, a classe operária, não só se avilta, como também se retira das práticas de classe para o mundo privado do lar e da família. A fragmentação, o refúgio

na vida privada e a diversidade surgem como a antítese da consciência de Classe (NAVARRO, 1995, p. 101) e se coadunam com os elementos da ideologia neoliberal de individualismo, de sociedade como um conjunto disperso de indivíduos.

As relações de trabalho são precarizadas, esvaem-se os direitos trabalhistas e enfraquecem-se as organizações sindicais que vivenciam impasses e crises. Tudo isso tem sido possibilitado pela intervenção do governo, quando implementa alterações no ordenamento jurídico-institucional, com vistas à desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, através de mudanças em artigos da Constituição, da reforma da CLT e do RJU. As modificações introduzidas permitem maior "liberdade" para que patrões e empregados possam negociar em acordos coletivos, de preferência, empresa por empresa.

Em nome de uma suposta solução para o desemprego, na verdade, anulam-se os direitos dos trabalhadores, contidos na legislação em vigor; possibilita-se a flexibilidade na relação de compra e venda da força de trabalho, dando-se liberdade total ao capital, para contratação, de acordo com seus interesses. Essa situação agrava as condições de reprodução da força de trabalho, diante do desemprego estrutural, provocado pela crise e pela introdução de novos métodos, processos e técnicas de produção. São condições desiguais, uma vez que o movimento sindical, em escala mundial, vive uma crise em consequência da própria reestruturação produtiva.

O enfraquecimento da organização sindical é possibilitada, ainda, pelo deslocamento de empresas para novos espaços que não aqueles onde os trabalhadores são mais organizados e historicamente vêm acumulando a conquista de direitos e onde os sindicatos são fortes (FRIGOTTO, 1995, p. 78).

O esgotamento sindical se manifesta na redução do número de sindicalizados, na dificuldade de mobilização dos trabalhadores, nas dificuldades dos sindicatos em

reorientar suas estratégias, formas de atuação e pautas de reivindicação, frente aos novos e constantes problemas e desafios enfrentados pela classe trabalhadora como um todo, na mudança de concepção política por parte dos militantes e lideranças combativas, que passam a assumir uma postura de adesão às idéias e práticas neoliberais, pelo afastamento de grande parte dos trabalhadores das atividades promovidas pelos sindicatos.

Em consequência do desemprego, da precarização das relações de trabalho e da ameaça constante de demissões, os sindicatos, nas convenções e acordos coletivos, vêm-se obrigados a aceitar redução de salários, perda de salários indiretos, em troca da manutenção de empregos, por tempo limitado. Sujeitam-se a aceitar a flexibilização das horas-extras.

Ao mesmo tempo, os sindicatos têm assumido uma postura defensiva e de pactuação com o capital e com o governo, práticas que não são restritas só aos sindicatos, que politicamente e ideologicamente já se identificavam com os patrões e com o governo, como é o caso dos sindicatos liderados pela Força Sindical.

No campo do sindicalismo combativo, representado pela CUT e seus sindicatos filiados, também se percebe a prática de busca de estratégias defensivas, "*propositivas*" e participacionistas, cuja principal referência é a participação dos sindicatos da CUT nas câmaras setoriais (BOITO JR. 1996, 1999 e ANTUNES,1997).

Esses mecanismos de participação dos trabalhadores, se por um lado, representam espaços de discussão da política industrial e de empregos, por outro, têm representado uma perda de conquistas trabalhistas, uma vez que as negociações têm-se dado em conjuntura política adversa para o movimento sindical, considerando-se que ele encontra-se fragilizado em consequência da crise pela qual vem passando, ocasionada e acentuada pela ameaça crescente de desemprego. Além disso, essas

práticas negociativas representam espaço de discussão e luta nos marcos da política neoliberal, como tentativa de melhorar ou de dirimir os problemas enfrentados na operacionalização dessa política.

No que se refere ao movimento sindical dos servidores públicos, a crise tem, entre os elementos estruturais mais importantes, a Reforma do Estado, que vem sendo implementada nas esferas do poder federal, estadual e municipal. Nessa reforma, introduz-se a divisão e diferenciação entre os trabalhadores, como estáveis e não estáveis, adoção de planos de cargos e salários diferenciados, até no interior de uma mesma instituição e de uma mesma categoria, o fim da obrigatoriedade de reajustes salariais comuns para todos os servidores numa mesma data. Além disso, a descentralização dos serviços e das políticas sociais propiciam a "*fragmentação do sindicalismo do setor público*" (BOITO JR., 1999, p.82).

Outros aspectos da reforma administrativa que contribuem para a crise do sindicalismo público são as demissões, liberadas com quebra da estabilidade e com a possibilidade de demissão por excesso de gastos por parte dos estados, municípios, distrito federal, pela União e pelos Programas de Demissão Voluntária.

No plano da relação do governo com os sindicatos de funcionários públicos, as ações têm-se pautado pela falta de reconhecimento político, em relação à representação dos sindicatos, enquanto interlocutores legítimos da categoria; pela repressão às greves; pela imposição de pagamento de multas, por dia parado (caso dos petroleiros); pela mudança na legislação sindical.

A atual política de concessão de benefícios e ganhos salariais, diferenciados por carreiras, compreende elementos importantes que levam a uma fragmentação da unidade dos servidores e de suas entidades sindicais, construída com base na luta por políticas salariais e de carreiras unificadas.

Além disso, o governo tem emitido Medidas Provisórias e Decretos lei que proíbem ou inviabilizam o direito de greve, criam obstáculos à organização sindical e dificultam a participação de servidores nas direções dos sindicatos. O Decreto n.º 2.066 de 12 de novembro de 1996, regulamenta o art. 92 da Lei 8.112, de 11/12/90, que dispõe sobre Licença para Desempenho de Mandato Classista. Esse ordenamento jurídico, apesar de ter mantido o direito de afastamento do servidor para o exercício de mandato em entidade sindical, retira seu direito à remuneração do cargo efetivo e à contagem do tempo para efeito de promoção; limita o número de servidores que podem-se afastar, por entidade, de acordo com o número de filiados⁶² e condiciona a concessão da licença ao cadastramento da entidade sindical no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

Tais instrumentos dificultam a participação de servidores nas direções dos sindicatos e representam mais uma ingerência e uma forma de controle do Estado na organização sindical. O governo, ao mesmo tempo em que alardeia a defesa da liberdade e pluralidade sindical para o setor privado, atrela e controla, cada vez mais o movimento sindical ligado à administração pública.

Porém, as ameaças mais deletérias sobre a organização e a estrutura do movimento sindical se dão em duas linhas: na ação do governo e dos patrões sobre os sindicatos e trabalhadores durante as greves e negociações e no desmantelamento da legislação sindical e no papel da justiça do trabalho nos conflitos trabalhistas. A PEC 623/98, que tramita no Congresso Nacional, busca alterar, na Constituição Federal, o artigo 8º, que trata da associação profissional e sindical e do financiamento da organização sindical e o Art. 114º, que trata da justiça do trabalho.

⁶² Licença para mandato classista – pode ser liberado para exercício de mandato classista em sindicato, federação ou confederação, um servidor, por entidade, com até 5.000 associados; 2 para entidades com entre 5.001 e 30.000 associados e três para entidade com mais de 30.000 filiados.

A alteração do art. 8º quebra o monopólio da representação, uma vez que busca acabar com a unicidade sindical e com a representação sindical por categoria profissional ou econômica, que tem como base territorial o município, possibilitando uma organização sindical com representação restrita aos seus associados e a criação e pulverização de entidades sindicais, que poderão congregam quaisquer trabalhadores de quaisquer categorias profissionais, ou de qualquer empresa. Ou seja, "*mais de um sindicato pode representar trabalhadores de uma mesma categoria em um mesmo território*" (FREITAS, 1998:1).

Desse modo, os trabalhadores não associados não terão representação. Os ganhos que, por ventura, o sindicato venha a ter, atingirão apenas os seus associados, fato que, na prática, acaba com os dissídios coletivos de categoria ou ramo de atividade, deixando de haver um tratamento uniforme e sem distinções no seio de uma categoria.

Os sindicatos patronais só representarão as empresas associadas. A empresa não associada a um sindicato patronal não pode ser alcançada por nenhuma negociação coletiva, induzindo-se os trabalhadores à negociação direta de empresa por empresa. Essa situação, de certa forma, incentiva a criação de sindicatos por empresa, fragmentando e pulverizando a organização sindical.

Além disso, propõe-se uma mudança na sustentação financeira do sindicato, com a extinção do imposto sindical obrigatório e da taxa confederativa da representação sindical, devendo a assembleia fixar a contribuição apenas dos associados. O Projeto de lei 3.003 propõe a instituição de uma Contribuição Negocial que prevê uma arrecadação por ocasião de negociações do sindicato em dissídios coletivos.

Embora a CUT defenda a liberdade sindical, essa formulação não lhe agradou, pois ela entende que a liberdade sindical deve respeitar os interesses e a livre iniciativa

dos trabalhadores, que devem definir a forma de organização sindical que lhes seja mais adequada. Essa entidade acha, que, no atual momento em que o sindicalismo enfrenta uma crise séria, essas mudanças poderiam ser fatais para a organização sindical, além do que, defende que os sindicatos tenham como base mínima o município.

A PEC trata também da estrutura do poder judiciário do trabalho, propondo modificações no artigo 114 °, que trata da competência da justiça do trabalho de conciliar e julgar dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores (...) de outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como dos litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas. Pela proposta de reforma do governo, os dissídios coletivos de natureza econômica só ocorrerão "*em caráter excepcional*" e a depender de acordo com o empregador, sendo necessária até, na arbitragem, a concordância patronal. A justiça do trabalho não poderá reconhecer qualquer direito econômico, salvo os relativos ao cumprimento de suas próprias sentenças. Ou melhor, o poder normativo da justiça do trabalho fica restrito às cláusulas econômicas e a pedido conjunto das partes.

Na PEC é proposto (§ 5º) que "*o exercício do direito de ação individual perante a justiça do Trabalho será obrigatoriamente precedido de tentativa extrajudicial de conciliação, utilizando-se, inclusive, a mediação, conforme dispuser a lei*". O projeto de lei nº 4.694/1998, enviado pelo governo federal, que trata dessa questão, prevê a exclusão dos sindicatos nas negociações.

Ou seja, todas essas mudanças desfavorecem os direitos trabalhistas, deixam os trabalhadores sem assistência sindical e jurídica e extremamente frágeis para negociar com patrões, o que se constitui num agravante diante da flexibilização e precarização das relações de trabalho e do desemprego vigentes no Brasil.

Essas medidas, ao lado daquelas que implementam o trabalho parcial (MP n.º 1709/98), que permitem redução da jornada semanal com respectiva diminuição de salários e de férias (reduzidas para oito dias por ano); a demissão temporária (MP 1726/98), que prevê a suspensão do contrato de trabalho e que o pagamento dos trabalhadores suspensos seja financiado com recursos do FAT, que é fundo composto com dinheiro oriundo da contribuição dos trabalhadores; o contrato de trabalho por tempo determinado (lei n.º 9601/98), tendendo tudo isso a aprofundar a precarização dos contratos trabalhistas.

O governo desconsidera as entidades sindicais como legítimas representantes dos servidores; recusa-se a negociar; não reconhece as pautas de reivindicações; desconhece os direitos adquiridos, não havendo o reconhecimento da alteridade, na relação administração pública versus servidores; não reconhece o outro como cidadão portador de direitos.

Enquanto o movimento vive uma época de refluxo, de desmobilização, com o apoio da mídia, o governo acusa a organização sindical de atrasada e de impedir o processo de modernização do país. Os principais instrumentos de luta e de pressão, historicamente utilizados pelo movimento sindical, já não demonstram a mesma eficácia, seja junto aos governos, seja no seio dos trabalhadores. Uma das conseqüências mais visíveis desse fato é o enfraquecimento da capacidade de resistência coletiva dos servidores públicos. Portanto, na reestruturação do Estado, os servidores públicos são os atingidos mais diretamente.

O governo tem tratado o movimento sindical de forma autoritária e repressiva. O caso da greve dos petroleiros, da greve geral de servidores públicos federais em 1996 e da greve de docentes de 1998, servem de parâmetro da atitude adotada pelo governo

em relação aos trabalhadores do setor público, que resistem à implantação do seu projeto de ajuste estrutural.

A Crise do movimento sindical dos Servidores Públicos Federais (SPF), que vinha se manifestando desde o início dos anos 1990, a partir do governo Collor, acentuou-se no governo de Fernando Henrique. A última greve geral realizada em 1996, cujo eixo central era a luta contra a reforma do Estado, foi um marco emblemático, a partir do qual, o movimento passou a apresentar um forte declínio na sua capacidade de mobilização e um marco no retrocesso com relação às estratégias de enfrentamento mais radical, como a greve.

Esse movimento grevista foi um marco importante de enfrentamento ao governo Fernando Henrique, com resultados negativos, uma vez que, desde o início, houve uma redução do número de greves no conjunto do movimento sindical. Mais uma vez, o governo agiu de forma a desgastar e desacreditar o movimento, negando-se a reconhecer o movimento, a negociar com seus dirigentes e a receber os representantes dos sindicatos, mesmo com a intermediação de vários deputados e senadores.

O governo concedeu audiências aos grevistas representantes de terceiro escalão da administração e não resultaram em nenhuma negociação efetiva, apenas em promessas evasivas. A ação do governo foi intimidatória e repressiva com as direções sindicais e com o conjunto da categoria, com corte de salários correspondente aos dias parados, retaliações das administrações dos órgãos federais, atingindo principalmente sindicatos ligados à FENASPS (trabalhadores da Saúde e Previdência Social) e à CONDSEF (Servidores Federais de diversos órgãos espalhados pelo país, muitos dos quais, concentrados em Brasília). No final da greve de 1996, o governo não concedeu o reajuste salarial que era a principal reivindicação, tendo havido um maior desgaste para a categoria e para os sindicatos.

Assim, podem-se apontar algumas ações do governo que têm funcionado como causas do enfraquecimento da ação sindical dos servidores públicos:

a) as pressões exercidas pelo governo, através das demissões e do arrocho salarial;

b) campanha (negativa) contra os servidores, largamente difundida na mídia, que combina elementos de propaganda e marketing com ações concretas, acusando-os de ineficientes, incompetentes e de privilegiados, tentando mostrar que o servidor público, como um todo, tem salários altos e é detentor de privilégios, como aposentadoria integral, benefício inatingível pelas demais categorias de trabalhadores;

c) estímulo ao conflito e à concorrência entre as categorias de trabalhadores, ao promover reajustes por carreiras e ao dividir os servidores, por carreiras, de acordo com as atividades exclusivas e não exclusivas, fato que provocou uma corrida, de forma isolada, de várias categorias para sua inclusão nas carreiras exclusivas de Estado;

d) reformas do Estado, especialmente as da Previdência e a Administrativa, que resultaram na flexibilização das relações de trabalho no serviço público e acarretaram uma série de perdas de direitos sociais e trabalhistas;

e) desmonte sistemático dos serviços públicos, em várias áreas, com o fechamento de agências e órgãos federais nos Estados e a conseqüente demissão ou transferência dos servidores das repartições públicas para outros Estados, ou para outros órgãos, no mesmo Estado, gerando prejuízos para os sindicatos, tanto pela diminuição do número de sindicalizados, como pela inibição da participação política dos trabalhadores que vivenciam ou sofrem ameaças de demissão ou de transferências.

Todas essas ações repercutem sobre os trabalhadores, levando-os ao desânimo e à apatia, inibindo-os a se integrarem à luta geral dos trabalhadores e mesmo àquelas lutas específicas de sua categoria. Elas acabam por redundar em um crise interna no

sindicato que deságua na redução da participação dos sindicalizados nas ações dos sindicatos.

A influência da reforma do Estado sobre o sindicalismo do setor público é um fenômeno também constatado por Rodrigues (1999:112), em todos os países da Europa e EUA, por ele analisados. Ao verificar a situação do sindicalismo no setor público, o autor constata um declínio da taxa agregada de sindicalização, em vários países, desde o final da década de 1980. Ao apontar as possíveis causas desse declínio, no caso do Canadá, esse autor se baseia em Chaison (1996, p. 53-54, apud Rodrigues, 1999), que afirma:

Os esforços governamentais para reduzir gastos têm levado ao congelamento de salários e benefícios e ao corte de empregos, tanto no governo federal como nos governos das províncias. A partir daí, a capacidade de barganha dos sindicatos diminuiu em razão da terceirização de serviços da subcontratação e da introdução de métodos administrativos das empresas privadas.

Rodrigues (1999, p. 54) constata e estende essa mesma avaliação à análise das causas da crise do sindicalismo do setor público de outros países, afirmando:

O declínio, ou estancamento da expansão da sindicalização no setor público, deve-se às políticas de privatização, de enxugamento do Estado, da introdução de procedimentos administrativos de tipo empresarial nas várias esferas das atividades de governo, entre as quais escolas e hospitais, onde a sindicalização era forte: racionalização, descentralização, enxugamento de pessoal e/ou descentralização.

Esse estudo corrobora as suposições afirmadas nesse trabalho de que a reforma do Estado exerce uma forte influência na crise do movimento sindical dos trabalhadores do serviço público. Mesmo quando essa crise não se manifesta através da redução do número de sindicalizados, como é o caso da ANDES-SN, que tem

aumentado o número de filiados na última década deste século XX, passando de cerca de cinquenta mil em 1990, para setenta mil, em 1999, desde o início do governo Fernando Henrique, o sindicato vê o seu poder político reduzido, quanto à capacidade de arrancar, dos governantes, conquistas nas greves.

Essa redução da eficácia das greves fez com que o próprio instrumento de luta fosse questionado. Cada vez que a greve era posta no horizonte do movimento docente, ocorriam acirrados debates sobre a conveniência de se utilizar esse instrumento de pressão sobre o governo, tornando-se mais difícil organizar, mobilizar e deflagrar um movimento grevista.

No Brasil, diversas ações já implementadas, como a redução do emprego público, as demissões, as aposentadorias precoces, a migração de pessoal qualificado do setor público para o privado, a diferenciação dos trabalhadores, a precariedade das condições de trabalho, a flexibilização das relações de trabalho, a transferência de pessoal entre as esferas Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, a implantação do Programa da Qualidade e Participação na Administração que busca uma atuação colaboracionista e participativa dos funcionários, a terceirização, o incentivo governamental à formação de cooperativas de usuários de serviços públicos, são aspectos estruturais que atuam na crise do sindicalismo no serviço público e trazem profundas implicações políticas.

As demissões e o grande número de aposentadorias acarretam um certo número de dessindicalizações, o que pode provocar o esvaziamento dos sindicatos e a sua perda de representatividade. Mesmo quando um grande número dos aposentados não se desfilia, no caso da ANDES-SN, grande parte deles deixa de ter uma participação mais direta e ativa na vida sindical. Caso as diversas instituições consigam a autonomia desejada pelo governo, cada qual, teria autonomia própria para criar

carreiras e planos de salários individualizados, certamente causarão uma fragmentação e heterogeneidade da categoria.

O grande número de afastamentos por aposentadoria, no caso dos docentes das IFES, embora não tenha resultado em uma redução dos associados da ANDES-SN, tem provocado a saída da militância e da participação política mais efetiva, de um grande contingente de lideranças e sindicalistas mais ativos, que fizeram parte do movimento em anos anteriores. A renovação dos quadros de docentes não tem resultado numa equivalente renovação dos quadros da militância e das lideranças no movimento sindical.

Outro fato a se destacar é a adesão de parte de militantes e docentes em geral, às idéias e propostas neoliberais e do governo de Fernando Henrique, afastando um grande número de docentes das atividades do sindicato que envolvem uma crítica à essas idéias e ao governo.

No caso da ANDES-SN, que conta entre os seus sindicalizados com cerca de 30% de docentes aposentados, o sindicato ainda não sabe como mobilizar esses associados e como integrá-los às ações, ou mesmo, como encaminhar as suas reivindicações. Outra dificuldade do sindicato se dá em relação aos docentes que trabalham com contratos temporários, os chamados professores substitutos, cerca de 10% dos docentes das IFES. O sindicato não consegue atingi-los e incorporá-los como sindicalizados, e, em muitos casos, nem sequer encaminhar alguma reivindicação desse segmento cuja situação é mais precária.

Os trabalhadores docentes das IFES vivenciam um processo de precarização do trabalho com a política de esvaziamento, asfixiamento, sucateamento que vem sendo praticada nessas instituições. Suas perdas salariais vêm ocorrendo sistematicamente, desde março de 1990, no governo Collor, e acentuadas no governo de Fernando

Henrique, que, de 1994 até o final 1999 não lhes concedeu nenhum reajuste salarial, provocando uma redução no padrão salarial do ensino superior.

Entre as conseqüências desta situação pode-se destacar o desenvolvimento de uma série de mecanismos de ações individuais dentro da categoria docente, como o trabalho confinado em suas residências, onde, muitas vezes se dispõe de mais material, livros e equipamentos para a realização de seus estudos, do que na instituição, onde trabalha; o desenvolvimento de outras atividades fora da Universidade, a exemplo da venda de serviços e cursos, tanto dentro, como fora da instituição universitária, como forma de complementação salarial. O rebaixamento salarial, também vai-se refletir na redução das finanças do sindicato, dificultando a manutenção de sua estrutura e a realização de eventos que demandem custos financeiros.

Os programas de financiamento de pesquisa, como o PRONEX e o FAU, incentivados pelas instituições financiadoras, têm fomentado um processo de competição entre os docentes e grupos de pesquisa, na busca de recursos para os programas de pesquisa por eles realizados e por recursos para complementação salarial. A GED também tem funcionado como mecanismo de competitividade, de discriminação e fragmentação da atividade docente, contribuindo para a quebra dos laços de solidariedade entre os docentes e afetando, também, os princípios da ética que deve reger a atividade pública.

Essa precariedade das condições de trabalho e de salário, segundo Pessoa (1997, p. 37), "*cria as condições para a fragmentação da categoria (quebra de solidariedade), para o rebaixamento das pautas de reivindicações e, até mesmo, para ações de cooptação*". Essas buscas de saídas individuais e individualistas esgarçam os mecanismos coletivos de luta, tanto pela melhoria da Universidade, quanto pela

melhoria salarial, gerando um "*ceticismo em relação às possibilidades de vitória, através de projetos coletivos (sindicais ou não) frente ao projeto de FHC*".

Os servidores públicos federais destacaram-se, na década de 1980 como o segmento de trabalhadores que realizou muitas greves, as mais duradouras e com ampla participação das bases. Nessa década de 1990, especialmente no governo de Fernando Henrique, houve uma redução dos movimentos grevistas. As causas básicas desse refluxo nesses movimentos podem ser atribuídas a alguns fatores: endurecimento do governo em relação ao tratamento das greves, cujo caso exemplar foi a greve dos petroleiros, seguida da dos servidores federais em 1996, quando, além de os salários terem sido cortados, houve ameaças de demissão, com a quebra da estabilidade e com o Programa de Demissão Voluntária, promovido pelo governo, acrescentando-se as reduzidas conquistas das últimas greves.

A reforma da previdência social, apesar de ainda não ter-se concretizado em seus aspectos básicos, tem provocado grandes estragos, tanto no funcionamento dos serviços, quanto na composição da categoria e nas organizações sindicais. Em todas as instituições públicas houve uma média de 30% a 40% de aposentadorias, mas a conseqüente renovação dos quadros funcionais não vem sendo feita na mesma proporção.

Nas universidades tem havido uma verdadeira corrida às aposentadorias, que têm atingido, em grande parte, os docentes mais qualificados e alguns militantes históricos, que tinham participação ativa no movimento docente, muitos dos quais participaram da fundação das ADs e da ANDES. O governo tem-se aproveitado desse grande número de aposentadorias para reduzir o quadro do funcionalismo, pois o número de substituições dos quadros tem sido sempre inferior ao total de aposentados, com a reposição de apenas um terço das vagas criadas por essas aposentadorias.

Toda essa situação tem resultado em dificuldades para o sindicato mobilizar a categoria para as lutas conjuntas, sendo difícil conseguir quorum para as assembléias, para debates e manifestações de rua, com participação maciça. Nas greves, mesmo havendo paralisação geral das atividades acadêmicas, há uma baixa participação de docentes nos movimentos reivindicatórios.

Apesar da resistência, marcada por diversas ações: greves, passeatas, ações no congresso, o movimento não conseguiu barrar, ou impedir que o governo aprovasse as principais mudanças pretendidas, a exemplo da reforma da previdência e a administrativa. Dada à efetivação das reformas através de um grande número de leis, o palco das tensões e negociações pulverizou-se, diluiu-se e deslocou-se do poder executivo para o legislativo, com o movimento desenvolvendo ações na tentativa de barrar a aprovação dessas leis, ou interferir no processo legislativo, através de emendas.

Além do mais, tais mudanças apontaram para a necessidade da redefinição e da unificação das ações, das pautas de luta, das formas de representação e de estratégias sindicais. Também, estimulou o movimento sindical dos trabalhadores do serviço público para o desafio e para a necessidade de buscar alianças com o movimento sindical em geral e com os movimentos sociais organizados, na perspectiva de uma intervenção mobilizadora e de confronto e não colaboracionista e/ou de adesão passiva às propostas neoliberais do governo, em lugar das estratégias de acomodação e resistência passiva.

Outro aspecto que não se pode deixar de mencionar e que tem afetado o movimento docente, especialmente contribuindo para o afastamento de lideranças e de parte da militância histórica, do sindicato, foi a adoção de uma concepção estratégica, segundo a qual, uma forma de se implantar o projeto de universidade do movimento seria o apoio dos militantes e a eleição de candidatos para assumirem a administração

da Universidade. Os administradores eleitos, com o apoio da militância do MD, geralmente são oriundos desse movimento, de onde ainda são recrutados outros docentes para integrarem os diversos cargos das esferas intermediárias da administração universitária. No entanto, ao assumirem a administração, os dirigentes, em geral, além de se afastarem da prática sindical, ainda passam a tomar medidas que contrariam as posições do movimento, uma vez que passam a assumir cargos de confiança na administração pública e a representar os interesses do governo.

Muitos reitores, eleitos sob a influência do movimento docente, contribuíram para a formação da ANDIFES e nela introduziram as práticas e concepções presentes no movimento docente. Embora essa entidade tenha apresentado propostas para a reforma da Universidade, principalmente em relação à autonomia universitária, essas propostas têm-se inclinado para uma linha conciliadora, identificando-se mais com as idéias do MEC do que com as idéias presentes na proposta hegemônica no movimento docente, antes defendida pela maioria daqueles dirigentes, quando eram seus militantes.

Outra consequência dessa estratégia foi o fato de o movimento ter passado a ser encarado como espaço de projeção política e credencial de poder nas universidades, o que acabou atraindo setores conservadores, antes avessos ou até contrários à atividade sindical, para a disputa das direções das seções sindicais e para a direção nacional do sindicato. A influência desses setores conservadores, aliada à influência neoliberal, na categoria docente, provocou uma mudança na ação sindical que passou a adotar uma linha menos crítica e de menor enfrentamento, privilegiando mais ações assistenciais e sociais.

Na tentativa de atrair os docentes para o sindicato, especialmente aqueles não muito afeitos às ações tipicamente políticas (greves, passeatas, assembléias) e diante do agravamento das perdas salariais, a maioria das seções sindicais da ANDES-SN tem

buscado privilegiar a oferta de uma série de serviços assistenciais e sociais aos seus sindicalizados. Entre esses serviços podem-se destacar: a intermediação para a realização de convênios com planos de saúde privados e planos de habitação, empréstimos de dinheiro, convênios para descontos em farmácias e lojas, aquisição de clubes e áreas de lazer.

Essa prática assistencial e social do sindicato foi uma das características do sindicalismo no seu nascimento e durante a vigência do sindicalismo corporativista atrelado ao Estado, no Estado populista. Essa experiência foi negada ou negligenciada com o advento do novo sindicalismo, e não era enfatizada no sindicalismo do setor público, que já nasceu integrado ao novo sindicalismo. Ela também revela uma concepção sindical, que vê o sindicato, não como um instrumento prioritariamente de enfrentamento ao governo e aos patrões, na defesa dos direitos dos trabalhadores, mas, principalmente, como uma entidade de colaboração, que pode auxiliar o Estado no suprimento das políticas sociais.

Diante da ofensiva do governo, impondo sucessivas perdas de direitos, das mudanças bruscas de políticas salariais, o sindicato, usando a sua prerrogativa legal de substituto processual, resolveu buscar, na via jurídica, uma estratégia para tentar resgatar as perdas salariais, impostas por diversos planos econômicos. Essa via jurídica consumiu bastante trabalho, exigiu a presença de assessorias jurídicas nas seções sindicais e gerou expectativas no conjunto dos docentes, de recuperação salarial. Após alguns ganhos, em algumas instituições, ela demonstrou mais problemas que soluções. Os ganhos das ações jurídicas não eram extensivos ao conjunto da categoria e gerou insatisfações pelas disparidades e quebra de isonomia que proporcionavam entre as diversas instituições e entre os docentes de uma mesma instituição.

Do ponto de vista político, a via jurídica, se por um lado dava credibilidade ao sindicato, por outro, contribuiu para enfraquecer a participação direta dos sujeitos nas ações políticas coletivas e criou um certo imobilismo nos docentes, que delegavam às direções sindicais e a suas assessorias jurídicas a capacidade da ação em defesa dos seus direitos.

Os efeitos deletérios do neoliberalismo sobre o trabalho - desemprego, precarização, fragmentação, redução de salários - provocam crise no movimento sindical, acarretando redução dos sindicalizados, adesão de parte dos trabalhadores às idéias neoliberais e dificuldades de mobilização do conjunto dos trabalhadores na base dos sindicatos. Além disso, acrescentam-se os elementos referentes à dinâmica interna do sindicalismo, com destaque para a distância entre os anseios e necessidades da base em relação às propostas discutidas e encaminhadas pelas direções sindicais; para as fissuras ou divisões internas, proporcionadas pelas disputas entre correntes e tendências no tocante às propostas de pautas, estratégias e táticas para o enfrentamento das questões que afligem e impulsionam a luta, e, especialmente, para a disputa pelo poder, ou pelo controle do aparelho sindical. Às vezes, disputas acirradas entre as tendências podem acarretar um "*risco de paralisia permanente diante de projetos e propostas contraditórias e até excludentes*" (RODRIGUES, I. J., 1999, p. 88).

O movimento docente se caracterizou e se destacou no movimento sindical brasileiro por sua concepção sindical classista, com práticas e estratégias que privilegiam as deliberações de base, com uma atuação efetiva na base, com ações coletivas radicais de enfrentamento, de valorização de greves, ações conjuntas com o conjunto dos servidores públicos e trabalhadores em geral, típicas do sindicalismo reivindicativo cutista dos anos 1980. Ao final dos anos 1990, houve um refluxo nessa orientação, que refletia a influência neoliberal no sindicalismo e os conflitos entre as

tendências internas a respeito das concepções, estratégias e encaminhamento das lutas, que o movimento deveria adotar.

Essa mudança se identifica com a ação da CUT, que premissa pela ofensiva neoliberal e sob hegemonia da corrente Articulação Sindical, vem assumindo, desde o começo dos anos 1990, uma estratégia propositiva, participacionista, de ação defensiva, de negociação com governos neoliberais, a desvalorização da mobilização e a luta de massa, e o desestímulo à luta reivindicativa dos sindicatos (Boito Jr., 1999). Para explicar essa mudança de estratégia da CUT, o autor (p.204) afirma que "*o fato mais importante para se entender o refluxo e a moderação do movimento sindical é a ofensiva neoliberal, vinculada a fatores econômicos e políticos que se processam em escala internacional*".

Acrescentando aspectos econômicos na análise da crise do sindicalismo e da mudança de estratégia da CUT, Boito Jr, (1999, p.204-5) indica que as políticas deflacionistas do neoliberalismo contribuíram para o agravamento da crise econômica brasileira. "*A queda no crescimento, de um lado, enrijeceu a posição dos capitalistas frente às reivindicações dos trabalhadores e, de outro, ao provocar um aumento continuado do desemprego, debilitou o movimento sindical*". Uma das consequências do desemprego seria o "*declínio da atividade grevista*". Ainda no campo econômico, ele aponta que a atividade grevista também tende a diminuir, em consequência da recessão e da queda das taxas de inflação.

As divisões internas no movimento docente e as disputas entre as diferentes correntes que atuam no movimento possibilitou que fosse eleita para a direção nacional do sindicato docente uma diretoria que redirecionou as ações da ANDES-SN, nos anos finais da década de 1990, passaram a se caracterizar por uma busca de reconhecimento político por parte das instâncias governamentais e empresariais, se orientaram por uma

atuação mais institucional junto aos órgãos governamentais e por uma postura sensível ao diálogo, de contemporização e pactuação com o governo. Diversas ações apontam nesse sentido: acordo com o governo (no final da greve de 1998); participação em comissões do MEC (Comissão de avaliação da GED); participação do Presidente do sindicato na comitiva do MEC, que representou o Brasil na Conferência Mundial sobre o ensino Superior, promovida pela UNESCO (de 5 a 9 de outubro de 1998, em Paris, apesar da presença da entidade, como organização convidada, representada por dois outros membros da diretoria); participação de representantes do governo, dos empresários e do BM nos seminários promovidos pelo Sindicato.

Verificaram-se uma centralização política sob o controle da direção nacional, um declínio na democratização interna, uma desvalorização da militância leiga e um fortalecimento da administração profissionalizada, com práticas de valorização das ações da direção e pouca ênfase nas ações das bases e das instâncias deliberativas do movimento. As decisões das instâncias superiores do sindicato, CONADs e Congressos, onde a corrente de oposição tem maioria, não são encaminhadas.

Foram adotadas as idéias de profissionalização e terceirização das atividades políticas do sindicato, como contratação de assessoria parlamentar, para realizar contatos com os congressistas e apresentar as propostas do movimento, em discussão na pauta do Congresso. Defende-se a priorização das questões específicas da Universidade e dos docentes e a subestimação das ações do conjunto dos trabalhadores, acreditando-se numa especificidade do trabalho docente e no fato de que a ação conjunta dilui e enfraquece a luta específica dos docentes.

Essas práticas e estratégias do movimento sindical, que se ausentam do cotidiano da luta, afastam-se da dimensão de movimento e enclausuram-se na dimensão da estrutura sindical, aproximam-se do governo, distanciam-se do sindicato enquanto

antagonista social, apontando para os paradoxos e ambigüidades do sindicalismo em tempos de reestruturação econômica, social e política neoliberal. Nesse momento de perdas de direitos diante das políticas sociais neoliberais as exigências pragmáticas impõem a busca de novas estratégias de conciliação, rebaixamento das reivindicações, concentração nos interesses específicos de cada segmento, mudança nas formas de luta.

Essa mudança na direção, nas estratégias de ação sindical da ANDES pode ser um reflexo da disputa política mais ampla sob a influencia do neoliberalismo que conseguiu adesão no seio da categoria docente, como também reflete as contradições e disputas políticas entre as correntes que compõem o movimento, que podem ser duradouras ou não. De toda forma demonstram um sinal do enfraquecimento do sindicalismo geral e docente, numa perspectiva crítica, classista e emancipadora.

Ressalta-se que no contexto do final dos anos 1990, a agudização dos conflitos resultantes do contexto neoliberal fizeram eclodir greves, na Europa, que chamaram a atenção do mundo, eram protestos contra as mudanças das políticas sociais operadas pelas políticas neoliberais. *"Já não estavam mais vinculadas apenas aos problemas imediatos da força de trabalho propriamente dita, mas movimentaram reivindicações vindas de uma esfera muito mais abrangente do social"* (LIMA e ARAÚJO, 1999, p.230). As grandes mobilizações foram contra cortes governamentais nas políticas sociais (França e Alemanha), contra leis anti-sindicais (Austrália), contra medidas de austeridade (Grécia e Espanha), contra nova legislação do trabalho (Coréia do Sul), contra privatização (Bolívia, Brasil), greves gerais contra políticas de governo (Argentina e Brasil), contra as reformas neoliberais de Estado (Brasil).

Nesse sentido, acredita-se que as ações coletivas do movimento sindical e dos movimentos populares devam ser contrárias a uma *"acomodação dentro da ordem"* (Antunes, 1997, p. 81) e na fase defensiva pela qual passam, diante da ofensiva

neoliberal, devam aglutinar as forças políticas que se opõem a esse programa neoliberal e articular estratégias que promovam uma contra-ofensiva e uma contra-reforma, que venham reverter as políticas privatistas e restaurar os direitos, conquistas e políticas sociais universalizantes e cidadãs.

Nos anos finais do século XX, os movimentos sociais e sindicais recomeçaram a tomar fôlego e impulso e demonstrar, através de diversas manifestações coletivas, no Brasil, na América Latina e na Europa, a insatisfação diante das perdas de direitos, do aumento da pauperização, do desemprego que atingiu milhões de trabalhadores e a exclusão da população despossuída dos bens e riquezas.

CONCLUSÕES

A crise econômica e do Estado, presente em países centrais e periféricos, agravada na sociedade brasileira, desde a década de 1980, tornou-se fator preponderante para a adoção de uma tendência reformista nos anos 1990. Nessa década, o Brasil seguiu um enfático programa de mudança estrutural em sua economia, para implementar um programa de inserção competitiva no mercado mundial, acompanhado de uma ampla reforma do Estado, em busca da superação do Estado desenvolvimentista que vigorava desde os anos 1950, na perspectiva de superar o Estado empreendedor, substituindo-o por um regulador e focalizador de ações sociais.

Esse processo, orientado pelos interesses do capital multinacional e nacional, e apoiado pelos setores hegemônicos com eles identificados, permitiu um avanço na implantação das políticas neoliberais de privatização em todos os campos das políticas estatais. Esse processo parece ainda inconcluso, uma vez que as privatizações, a abertura comercial, a perda dos direitos trabalhistas, a implementação das organizações sociais e seu processo disfarçado de privatização das políticas sociais ainda apresentam campo para a atuação do capital.

Neste trabalho foi possível observar como a reforma do Estado assumiu importância na agenda governamental nos anos 1990. Ela tornou-se possível, graças à comunhão de interesses internos e externos, que permitiram uma reorientação do Estado, em benefício do capital e de seus representantes. A sua implementação foi possibilitada pela coalizão das forças identificadas com esses interesses, que se aglutinaram em torno do governo de Fernando Henrique. Essa aliança, apoiada pela mídia, garantiu uma hegemonia das idéias e programas neoliberais que fundamentam as reformas, avalizadas e induzidas pelos organismos internacionais que representam tais interesses.

As reformas assumem uma dimensão de movimento mundial, pois alcançam simultaneamente diversos países, mas os efeitos são mais profundas nos países dependentes. Elas têm caráter estrutural, abrangem todas as dimensões da sociabilidade e preconizam uma nova configuração do Estado no seu papel de intermediador político, social e econômico, das condições de reprodução ampliada do capital e de suas relações sociais. Essas reformas direcionam o fundo público para garantir, preferentemente, os interesses do capital, especialmente o financeiro, num contexto em que se desenha uma nova ordem mundial, sob o domínio dos países centrais (integrantes do Grupo dos sete países mais ricos do mundo), que impingem, aos demais países, uma inserção subordinada, numa economia de finanças, comércio e poder internacionalizado e uma reestruturação econômica dos países da periferia, ou em desenvolvimento, por meio de programas de ajuste estrutural.

No Brasil, as reformas estruturais privilegiaram uma "*revalorização dos mercados e da atividade ou empreendimento privado*" (Fiori, p.1995, xv), ao promoverem a transferência de atividades da esfera pública para a esfera privada, tanto as atividades propriamente econômicas do Estado, as empresas estatais, quanto os serviços sociais. Nas primeiras, o processo se deu através da privatização direta, ou seja, da venda de empresas públicas para empresas privadas. Nos serviços, o processo ocorreu pela sua transferência para as "*Organizações Sociais*" que são instituições públicas não estatais, de direito privado.

O processo reformista se efetivou pela completa desfiguração da Constituição Federal de 1988 e por uma infinidade de leis, decretos e medidas provisórias, a maioria das quais, de iniciativa do Poder Executivo, causando uma hipertrofia desse poder diante de uma submissão do poder legislativo. A subserviência dos partidos da base governista no legislativo, apoiada na barganha de cargos, uma infinidade de favores e de

verbas para os redutos eleitorais dos deputados e senadores, aliada ao uso abusivo de medidas provisórias, como forma predominante de se governar, caracterizam o governo de Fernando Henrique como centralizador, de poder quase absoluto.

A reforma administrativa trouxe novos formatos para as instituições públicas, as autarquias e fundações que foram transformadas em "*Agências Executivas*" e "*Organizações Sociais*". As primeiras destinadas às chamadas atividades exclusivas do Estado e, as segundas, ao setor de serviços da área social - educação, cultura, saúde, previdência - concebidos como não exclusivamente estatais.

Esses modelos institucionais foram pensados para possibilitarem a utilização da administração gerencial no poder público, que se baseia nos padrões de administração das empresas privadas, cujas maiores preocupações são: a flexibilização, a eficiência, os contratos de gestão, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, o controle baseado em resultados e a competição administrada entre os diversas instituições prestadoras de serviços.

Essas mudanças possibilitam, de um lado, a redução da atuação do Estado no financiamento e na execução dos serviços sociais de saúde, educação, comunicação, pesquisa científica e cultura, e de outro, ampliam o espaço da iniciativa privada nesses setores. Aliadas aos diversos ajustes fiscais, as mudanças reduziram os gastos públicos em relação aos gastos sociais e possibilitaram maiores gastos com o pagamento de juros da dívida pública e com o capital financeiro. A reestruturação do Estado também mudou, drasticamente, o ordenamento jurídico das relações de trabalho na administração pública e na organização sindical dos trabalhadores do serviço público.

As mudanças que redesenharam as instituições públicas impulsionaram um entrelaçamento do público e do privado, que possibilitaram a mercantilização das políticas sociais, uma vez que, nas "*Organizações Sociais*", os serviços podem ser

financiados, parte com recursos públicos e parte através da compra e doações de recursos, pelos usuários desses serviços. Características que desfiguram as políticas sociais como direito de cidadania, como serviços gratuitos e universais, para se transformarem em políticas focalistas, excludentes, saindo do campo da cidadania para a filantropia.

Nesse contexto de mudanças inserem-se reformas na política educacional e na Universidade, especialmente naquelas mantidas pelo poder público, visando a adaptá-las à nova ordem econômica e ao Estado reformado. As inovações atingem, desde os fins e a filosofia do ensino, até a estrutura e o funcionamento de cursos e dos demais programas desenvolvidos nas Instituições Federais de Ensino Superior e trazem as marcas das características aplicadas na reforma do Estado.

Quando se trata da autonomia universitária, as propostas são dirigidas especialmente para as instituições públicas e vêm sempre identificadas com uma autonomia financeira que garanta um mínimo de responsabilidade do poder público, associada a uma liberdade para as IFES captarem recursos na iniciativa privada, ou na cobrança de mensalidades. Essa visão governamental vem sendo recorrente, desde os anos 1980, e tem sido objeto de um amplo movimento de resistência da comunidade universitária, sendo inclusive um dos elementos importantes para o surgimento, o desenvolvimento do movimento docente e um dos pontos constantes das suas pautas de reivindicações desde o seu nascimento, no final dos anos 1970.

Uma combinação de ausência de uma política para o ensino superior voltada para as demandas sociais e para um padrão de qualidade, descaso do poder público, de uma progressiva desobrigação com a educação pública e gratuita, com uma política favorável à educação privada empresarial, fez da educação superior, no Brasil, uma das mais elitistas do mundo. A dinâmica atingida pelo ensino privado, desde 1970, e

reforçada nos anos 1990, seu crescimento e expansão, em número de vagas, de investimento, foi possibilitado pelo incentivo governamental ao ensino privado, através do repasse, a ele, de recursos públicos.

Concomitante com a crise de sociabilidade, desestruturação produtiva e reformas estruturais, e por elas influenciada, ocorre uma crise no mundo do trabalho e nas instituições representativas dos interesses dos trabalhadores. O desemprego estrutural, a precarização das relações e condições de trabalho com a terceirização, baixos salários, trabalho de tempo parcial, empregos temporários e sem renda fixa, sem garantias trabalhistas, com a ampliação da informalidade, entre outros fatores, ampliam os indicadores de exclusão e desigualdade social em todos os países, porém mais agravantes nos países dependentes, como o Brasil, acarretam *"uma tragédia brasileira", um "Brasil desempregado"*.

Expressões e dados numéricos usados por Mattoso (1999:12-14-18) para mostrar os desacertos da política econômica do governo de Fernando Henrique, que conseguiu piorar os já elevados graus de pobreza absoluta, a alta concentração de renda e os baixos salários vigentes na economia brasileira, desde a década de 1970. Tal política se baseou em baixos níveis de crescimento econômico, cerca de 2,9% ao ano, na década de 1980 e 1,5%, na de 1990, e elevadas taxas de desemprego aberto (5,1%, em 1994; 4,6%, em 1995; 5,4%, em 1996; 5,7%, em 1997; 7,6%, em 1998 e 7,8%, em 1999, essa última correspondendo à média entre janeiro e junho), que levaram o país a destruir, em uma década, mais de três milhões (3.300.000) de empregos formais (mais de 1.8000 só no governo de FHC) e a apresentar uma taxa de desemprego *"sem paralelo na história do país"*, chegando a tingir 20% da população economicamente ativa em algumas regiões.

As conseqüências para os trabalhadores são abrangentes, tanto no que se refere ao trabalho, quanto no tocante a sua capacidade de resistência e representação. No trabalho elas resultam em desemprego estrutural e em formas variadas de precarização das relações de trabalho e fragmentação da classe. Nas entidades de representação dos interesses dos trabalhadores as conseqüências compreendem: perda de filiados, baixa capacidade de mobilização, busca de estratégias de colaboração com o capital e o governo, cooptação e adesão às idéias e programas neoliberais, abandono das estratégias e instrumentos de lutas combativos.

Essas mudanças impõem ao movimento sindical a necessidade de formular estratégias que incluam a representação de interesses dos trabalhadores terceirizados, precarizados e dos desempregados; um retorno e reatualização dos discursos e postura ofensiva, classista, de enfrentamento, que estiveram presentes no sindicalismo combativo nos anos 1980, que, apesar de não terem rompido totalmente o sindicalismo corporativista, criaram um novo sindicalismo que privilegiou a organização pela base, a construção do sindicalismo por ramo de atividade, a democracia interna e a solidariedade intersindical, princípios cada vez mais atuais.

A avalanche reformista, ao atingir o Estado, traz todas essas conseqüências também para os trabalhadores do serviço público e para os docentes universitários, categoria que se encontra fragmentada pela generalização da contratação temporária, pelas aposentadorias em massa e pela estratégia de cooptação nas propostas segmentadoras do governo para as Universidades (PRONEX, GED), pelos mecanismos privatizantes incluídos na prática docente.

Para os trabalhadores, resta o enorme desafio de combinarem representatividade das políticas sindicais, lutas corporativas com a luta em defesa das políticas e das instituições públicas. No caso da Universidade, cabe ao movimento docente buscar a

coexistência das demandas econômicas dos professores, com um projeto de universidade pública, gratuita, de qualidade e socialmente comprometida com os trabalhadores.

Para os sindicatos, o desafio está em como não se ficar insulado em lutas corporativistas dos setores de trabalhadores melhor empregados, mas incorporar-se à miríade de trabalhadores precarizados, desempregados, subempregados, e buscar-se alianças na sociedade civil organizada, nos movimentos sociais para se travar a luta por mais e melhores empregos e outras reivindicações dos diversos setores excluídos do processo econômico hegemônico pelo capital: renda mínima, crédito popular na cidade e no campo, formas associativas de produção, avançando na luta pela implementação de políticas sociais universalizantes e igualitárias, como diz Mendonça (1998, p. 21),

trata-se de representar simbolicamente, não só interesses mediatos e imediatos dos trabalhadores organizados mas também de outros segmentos sociais incluídos parcialmente ou excluídos do processo econômico (a pobreza absoluta, os desempregados, os aposentados, pequenos empreendedores, pequenos agricultores, entre outros).

Assim, cabe à sociedade civil, não identificada com o projeto de sociedade das classes e grupos dominantes, fortalecer uma aliança que tente romper a hegemonia desse projeto e construir as bases de uma sociedade igualitária, democrática, solidária, onde predomine a cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n.10, 1997.
- AFONSO, Almerindo Janela. Integração europeia e (re)formulação das políticas de ensino superior em Portugal. In: SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr. João dos Reis. (Org.) **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Ed. UNIMEP. 1997.
- AGUIAR, Márcia Ângela. Sistemas Universitários na América Latina e as Orientações de Agências Internacionais. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **Novas perspectivas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998.
- ALEM, Silvio Frank. História do sindicalismo no Brasil: uma periodização. **Universidade e Sociedade**, ano 1, n.1, p. 56-65, fev.1991.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro. Graal. 1983.
- ALVAREZ, Sonia. La evaluación de la calidad en la Argentina: perspectivas futuras. In CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados. 1998.
- ALVES, Giovanni. Crise do fordismo, sindicalismo e flexibilidade do trabalho. **Praxis**, n. 6, p. 12-40, 1996.
- AMORIM, Aluizio Batista. Neoliberalismo: o Estado máximo para o capital. **Plural** Revista da Associação dos Professores da UFSC. Ano 3, n.5, 3 ago./dez., 1996.
- ANDES. **Projeto Alternativo de Reforma Universitária**. Documento Preliminar. Grupo de Trabalho criado no I ENAD, Fevereiro de 1979.
- ANTUNES, Ricardo. (Org.). **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**. Reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 1997.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995a.
- ANTUNES, Ricardo. **O Novo Sindicalismo no Brasil**. 2. ed. Campinas: Pontes.1995b.
- ANTUNES, Ricardo. Trabalho, reestruturação produtiva e algumas repercussões no sindicalismo Brasileiro. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**. Reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 1997.

ARAÚJO E OLIVEIRA, João Batista. **Desburocratização e democracia**. Campinas: Papyrus, 1984.

ARAÚJO, José Prata de. Manual dos direitos sociais da população. **As reformas constitucionais e o impacto nas políticas sociais**. Belo Horizonte: O Lutador, 1998.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. A crise financeira do setor público brasileiro. In: GOMES, Enoque et al. **Crise & Reestruturação do Estado no Brasil**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1993.

AROCENA, Rodrigo; SUTZ, Judite. ¿Puede la universidad impulsar su propia transformación? In SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr. João dos Reis. (Org.) **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997.

ARRETCHE, M.T.S. **Concepções alternativas ao neoliberalismo**: a proposta da CEPAL. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 17, 1993. **Anais...** Caxambu, ANPOCS, 1993.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 6. ed. Brasília, DF: EDUNB:1996.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A reforma do Estado e a educação no Nordeste. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 50, **Anais**. Natal, 1998.

BACELAR, Tânia. Como as grandes tendências da conjuntura atual rebatem no trabalho das Organizações não Governamentais – ONGs. In: **Políticas Públicas em Debate**, v. 7. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas. 1997.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo Malhado. Os desafios do Movimento Docente nos dez anos da ANDES-Sindicato Nacional. **Universidade e Sociedade**, ano 1, n.1, p.7-11, fev.1991.

BANCO MUNDIAL. **Brazil higher education reform**. Wash. D.C. World Bank Review, 1995c.

BANCO MUNDIAL. **Educación técnica y formación profesional. Documento de política del Banco Mundial**. Washington, Banco Mundial, 1992.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, 1995b.

BANCO MUNDIAL. **Priorities and strategies for education**. World Bank sector review. Washington, 1995 a.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. O novo diálogo com a privatização na área da educação. **Em Aberto**. Brasília, DF, ano 10, n. 50/51, abr./set.1992.

BARROS, Henrique M. de; BAILEY, Michael. **Para compreender e dialogar com organismos internacionais: um guia sobre o Banco Mundial no Brasil e no mundo**. Recife: OXFAN Brasil INESC.1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 1994.

BEYNON, Huw. As práticas do trabalho em mutação. In: ANTUNES, Ricardo. (Org.) **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**. Reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil. São Paulo: Boitempo.1997.

BIANCHI, Alvaro G. O que estava em jogo na greve dos petroleiros? Neoliberalismo e resistência operária no governo Fernando Henrique Cardoso. **Plural Revista do Programa de Pós-graduação em Sociologia USP**, São Paulo, n.3, 1996.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**. Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo. Fundação Perseu Abramo,1999.

BIRD. **Education, étude sectorielle**. Washington: Banque Mondiale,1991.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília, DF, Editora da Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense.1990

BOITO JR., Armando et al. **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991a.

BOITO JR., Armando. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. **Crítica Marxista**, vol. 1 n.º 3, 1996

BOITO JR., Armando. **O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1991c.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Ed. Xamã, 1999.

BOITO JR., Armando. Reforma e persistência da estrutura sindical. In: BOITO JR., Armando (Org.) **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

Boletim da ANDES. Ano II, n. 11, nov., 1982.

Boletim da ANDES. Ano III, n. 12, mar., 1983.

Boletim da ANDES. Ano III, n. 13, mai., 1983.

Boletim da ANDES. Ano III, n. 16, out., 1983.

Boletim da ANDES. Ano III, n. 17, dez., 1983.

Boletim da ANDES. Ano III, n.14, jun., 1983.

Boletim da ANDES. Ano IV, n. 18, mar., 1984.

Boletim da ANDES. Ano V, n 21, abril,1985.

Boletim da ANDES. Ano V, n. 20, fev., 1985.

Boletim da ANDES. II, n.2, mai., 1981.

Boletim da ANDES. Ano I, n. 06, dez, 1981.

BORON, Atilio A. Os "novos Leviatãs" e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: BORON, Atilio A. et al (Orgs.) **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis. Vozes, 1999.

BRAGA, Maria Lúcia de Santana. A Reforma do Estado e as Organizações Sociais: mais um produto da tecnocracia tucana. **Boletim DIAP**, nov. 1998.

BRASIL **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos, n. 41, Brasília, DF, set. 1999.

BRASIL. **Questões Básicas dos Hospitais Universitários e de Ensino, para discussão e deliberação, pelo Conselho Nacional de Saúde**. MEC/SESU. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **A isonomia no contexto da política de recursos humanos das IFES, na década de 80**. Coordenadoria de Apoio às Instituições de Ensino Superior. MEC. Brasília. 1989.

BRASIL. Agências Executivas. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, MARE n.9. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Autonomia Universitária**. Fundamentos para uma lei que regule a autonomia das universidades federais. Brasília, DF. 1999.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Pessoal**, n. 42, out. 1999.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos., n. 42, Brasília, DF, out. 1999.

BRASIL. **Boletim Estatístico Mensal**, MARE. Brasília, DF, v. 1, n. 1, maio de 1996.

BRASIL. CNE - Câmara de Educação Superior. **Parecer n. 670** de 06 de novembro de 1997.

BRASIL. Congresso. **Lei 9.131**, de 24 de novembro de 1995.

BRASIL. Congresso. **Lei n.º 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n.º 19**, de 4 de junho de 1998. Reforma Administrativa. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Decreto n.º 2.026**, de 10 de outubro de 1996,

BRASIL. **Decreto n.º 3.276**, de 6 dezembro de 1999

BRASIL. **Ensino Superior**. Coletânea de Legislação Básica. MEC/INEP. Brasília, DF. 1972.

BRASIL. **Estatísticas da Educação Básica no Brasil**. Extraído do Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra. MEC. 1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: em 22, out. 1999.

BRASIL. **Lei n.º 8.212**, de 11 de dezembro de 1990, Consolidação publicada no Diário Oficial da União, atualizada em 27 abr. 1998. Disponível em <http://mare.gov.Br/>. acesso em maio 1998.

BRASIL. **Linhas Básicas de Programação da Área da Educação Superior**. MEC. Brasília, DF, 1984.

BRASIL. MARE. **Alterações na lei n.º 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Quadro Comparativo Comentado. Disponível em: <http://www.mare.gov.br/legis/>. Acesso em maio 1998.

BRASIL. MARE. **Quadro comparativo. Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de julho de 1998**. Disponível em <http://www.mare.gov.br/legis/> . acesso em agosto 1998.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação Para Todos – 1193-2003**. MEC Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, DF, 1995.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Relatório (atualizado em 16/11/1999). Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 (apenso o PL nº 4.173/98). Câmara Federal, Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. **Programa de Apoio à Educação Superior**: Nova Universidade. MEC/SESU. Brasília, DF, 1985.

BRASIL. **Programa de Avaliação da Reforma Universitária**. MEC. Brasília, DF, 1986.

BRASIL. **Programa de Gestão de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. Termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, MARE, 16. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Programa Nova Universidade**. MEC/PNU. Brasília, DF. 1986

BRASIL. **Reforma da Previdência**. Comparativo entre a redação anterior e redação atual, dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em <http://www.mare.gov.br/legis/RJU>. Acesso em agosto, 1998.

BRASIL. **Relatório de Avaliação do PDV**, MARE. Brasília, jan. 1997.

BRASIL. **Relatório do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior**. MEC Brasília, DF, setembro de 1986.

BRASIL. **Relatório Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior**. Ministério da Educação. Brasília/DF, setembro de 1986.

BRASIL.. **A isonomia no contexto da política de recursos humanos das IFES**, na década de 80. MEC - Coordenadoria de Apoio às Instituições de Ensino Superior. Brasília, DF, 1989.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A estabilidade desejada. **Jornal do Brasil**, 22, jan., 1995b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Seminário sobre reforma constitucional. Brasília, DF 1995a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e Reforma do estado no Brasil**. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1997b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, jan-abr, 1996a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, n. 1, jan-abr, 1997 a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O tamanho do Estado. In: **A Reforma Administrativa na imprensa**: seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília. 1997. Publicado originalmente no Jornal Folha de São Paulo em 22 jan. de 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Ed. 34; 1998.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRZEZINSKI, Iria. Embates na definição das políticas de formação de professores para atuação multidisciplinar nos anos iniciais do Ensino Fundamental: respeito à cidadania ou disputa pelo poder? **Educação e Sociedade**, n.68, p. 80-108, dez., 1999. Especial.

CABRAL NETO, Antônio. **Novas Formas de Gestão Educacional**. In: Reunião Anual da SBPC, 50, 1998, Natal. **Anais...** 1998.

Cadernos ANDES, n. 1, jan, 1985.

Cadernos ANDES da Associação Nacional dos Docentes ANDES. n.º 2, julho/1986.

Cadernos ANDES da Associação Nacional dos Docentes ANDES, n.º 3, abril de 1987

Cadernos ANDES da Associação Nacional dos Docentes, n. 9, maio de 1990 .

Cadernos ANDES, n.º 13, Memória da luta. 1994

Cadernos ANDES. **Proposta da ANDES-SN para a Universidade brasileira**. Edição Especial Atualizada e Revisada, 1996.

Cadernos da ANDES-SN, n.º 17. Em defesa dos aposentados e dos HU's. Brasília-DF, nov., 1999.

CARRION, Raul K. M; VIZENTINI, Paulo G. F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro**. In: Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil, Rio de Janeiro, Anais.. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. IPEA. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em 20 de dez. 1999.

CATANI, Afrânio Mendes e GUTIERREZ, Gustavo Luis. Performance e Simulacro na Universidade Contemporânea. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1999.

CATANI, Afrânio Mendes; GUTIERREZ, Gustavo Luís. A universidade Argentina hoje: notas para uma discussão. In: SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr. João dos Reis (Org.). **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Ed.UNIMEP, 1997.

CATANI, Antonio Davi. (Org.). **Trabalho e Tecnologia**. Dicionário crítico. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

CATANI, Antonio Davi. **Trabalho e Autonomia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

CHAISON, Gary, N. **Union Mergers in Hard Times**. The View from five Countries. ILR Press, Cornell University Press, 1996.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélgio (Org.). **Universidade em ruínas: na República dos Professores**. Petrópolis. Vozes, 1999c.

CHAUÍ, Marilena. A universidade hoje. **Praga**.- Estudos Marxistas, n.6, set. São Paulo: Hucitec, 1998.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Operacional. In: **Folha de São Paulo**, 9 maio, 1999. Caderno "Mais".

CHAUÍ, Marilena. Universidade em liquidação. In: **Folha de São Paulo**, 11 jul. 1999. Caderno "Mais".

CHESNAIS, François. (Coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e risco**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Ed. Xamã, 1996.

CHOMSKY, Noam. **O que Tio Sam realmente quer**. Tradução de Sistílio Testa e Mariuchka Santarrita. Brasília, DF. Editora da Universidade de Brasília, 1997.

CLAD. Uma nova Gestão pública para a América-Latina. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n.º 1, Jan-Mar, 1999.

COELHO, Pedro Rabelo. **Sindicalismo na Universidade**. Um estudo do movimento docente. Santa Maria: SEDUFMS/ANDES-SN, 1996.

CORAGGIO, José Luís. **Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino americanas na iniciativa da educação para todos**. São Paulo: Cortez, 1996.

CORAGGIO, José Luís. Educação para a participação e a democratização. In: GARCIA, Pedro Benjamin Garcia et al. **O pêndulo das Ideologias: a educação popular e o desafio da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994b.

CORAGGIO, José Luís. Human Capital: The World Bank's approach to education in Latin America. In: CAVANAGH, Wysham Arruda (ed.) **Beyond Bretton Woods**. Alternatives to the global economic order. Londres: Institute for policy Studies and transnational Institute and Pluto Press, 1994a.

CORIAT, Benjamin. Automação programável: novas formas e conceitos de organização da produção. In: CARVALHO, R. Q.; SCHIMITZ, H. **Automação, competitividade e trabalho: a nova experiência internacional**. São Paulo: Hucitec, 1990.

CORIAT, Benjamin. **El taller y el robot: ensayos sobre el fordismo y la producción en massa en la era de la electrónica**. México. Siglo XXI, 1992.

COSTA, Márcio. A educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da Exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

COSTA, Nilson do Rosário. **Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do estado.** In: Seminário A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos. Recife: 1998: Anais. 1998. Disponível em: <http://www.fundaj.org.br/>. Acesso em 22 dez.1998.

COSTA, Silvio. **Tendências e Centrais Sindicais.** O movimento sindical brasileiro de 1978 a 1994. Goiânia: Ed. Universidade Católica de Goiás, 1995.

COSTIN, Maria Claudia. **Administração Gerencial no Setor Público: O Futuro da União, dos Estados e dos Municípios.** Palestra proferida pela Secretária Executiva do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em <http://www.mare.gov.br>. Acesso em : 23 set.1998.

CROZIER, Michel. et all. **The crisis of democracy.** Report on the governability of democraciesnto the trilateral commission. New York: University Press, 1975.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade crítica:** o ensino superior na República Populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade reformada.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1998.

CUNHA, Luiz Antônio. **Escola Pública, escola particular e a democratização do ensino.** São Paulo: Cortez, 1985.

CUNHA, Luiz Antônio. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, n.101, p.20-49, julho. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997.

CUNHA, Luiz Antônio. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, Héglio (Org.). **Universidade em ruínas:** na República dos Professores. Petrópolis. Vozes, 1999.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade:** novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil; NOGUEIRA, Maria Alice L. G. O atual discurso dos protagonistas das redes de ensino. In CUNHA, Luiz Antônio. **Escola Pública, escola particular e a democratização do ensino.** São Paulo. Cortez, 1985.

DAVIES, Nicholas. Política fiscal golpeia política educacional. **Universidade e Sociedade**, ano 8, n.15, fev.1998.

DAVINI, Maria Cristina. Novas tecnologias sociais, reforma educacional e formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p. 141-151, julho. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997.

DEL ROIO, Marcos. A crise do movimento operário. A reinvenção do futuro. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **A reinvenção do futuro:** trabalho, educação, política na globalização do capitalismo. São Paulo: Cortez, 1996.

DENZIN, N. **The research act**. New York: McGraw Hill, 1978.

DIAP. **Boletim DIAP**, nov.1996. Disponível em <http://www.diap.org.br>. Acesso em 22 de dez., 1999.

DIAP. **Boletim DIAP**, dezembro. Disponível em <http://www.diap.org.br>. Acesso em 22 de dez., 1999

DIAP. **Situação do Serviço público após a reforma do Estado**. Boletim DIAP. nov, 1998. Disponível em <http://www.diap.org.Br>. Acesso em 22 de dez, 1999.

DIAS, Edmundo Fernandes. As transformações no mundo do trabalho e o movimento sindical. **Cadernos ADUFF**, n. 1, 1995.

DIAS, Edmundo Fernandes. Reestruturação produtiva: forma atual da luta de classes. Outubro. **Revista do Instituto de Estudos Socialistas**, n.1, Maio,1998.

DINIZ, Eli. **Crise e reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. 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, 1999.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista da USP**, n. 17, Mar/maio, 1993.

DREIFUSS, Armand René. **1964: a conquista do Estado**. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1986.

ENAP. Mudança de governo: propostas para uma reforma administrativa democrática. **Cadernos ENAP**, v. 2, n. 4, 1994.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, n. 35, 1995.

ESQUIVEL, Juan Carlos Campbell. La Educación Superior en Chile: cambios e desafios. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998.

ESQUIVEL, Juan Carlos Campbell. La universidad en Chile, 1981-1995. In: SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr. João dos Reis (Org.) **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba, Ed. UNIMEP, 1997.

ESQUIVEL, Juan Carlos Campbell. O processo de modernização da educação superior no Chile, 1981-1995. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Universidade na América Latina: tendências e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 1996.

ESTABLET, Roger; BAUDELOT, Cristian. **L'école capitaliste en France**. Paris: Maspero, p. 267-298, 1971.

EXAME. **Brasil em Exame**. Set., 1997.

FALEIRO, Marlene de Oliveira Lobo. O público e o privado: um estudo dos conceitos a partir de uma gestão na universidade. **Universidade e Sociedade**. ano 8, n.15, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social e neoliberalismo. **Universidade e Sociedade**, ano 4, n.6, fev, p.p. 87-93, 1994.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Da Universidade "modernizada" à universidade disciplinada**: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Em defesa da Universidade Pública**. In: **Universidade e Educação**. Campinas: Papirus, São Paulo: 1992. (Coletânea CBE).

FELICISSIMO, José Roberto. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, n.8 (2), 1994.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1994.

FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís Fiori. **Desajuste Global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.127-193, 1996.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro. Insight, 1995b.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). Petrópolis: Vozes, 1997b.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja**: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997 a.

FISCHMAN, Gustavo. Representando a docência: jogando com o bom, o mau e o ambíguo. In: SILVA, Luiz Heron da. **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

Folha de São Paulo, 12, jul., 1999.

Folha de São Paulo, 18, março, 1999.

Folha de São Paulo, 20, out., 1999.

Folha de São Paulo, 31 de maio, 1982.

Folha de São Paulo, 3-4, 12 de março, 1998.

Folha de São Paulo, 3º Caderno, 22, out., 1998.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.) Política educacional: impasses e alternativas, 2 ed. São Paulo. Cortez, 1998b.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação. Reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da Exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Estratégia Educacional para as regiões de Pobreza. In: Reunião Anual da SBPC, 50, Natal, 1998. **Anais**. Natal: SBPC, 1998a.

FRANÇA, Bárbara Heliadora. **O barnabé: consciência política do pequeno funcionário público**. São Paulo. Cortez, 1993.

FRANZOI, Naira Lisboa. Just-in-time. In: CATANI, Antonio Davi. (Org.). **Trabalho e Tecnologia**. Dicionário crítico. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FREDERICO, Celso. **Consciência operária no Brasil**. São Paulo: Ática, 1994.

FREITAS, Carlos Eduardo. Os pacotes nas áreas trabalhista e sindical. **Boletim DIAP**, nov. 1998. Disponível em <http://www.diap.org.br/diap/boletim>. Acesso em 15, abr.1999.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A reforma do ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação e Sociedade**, n. 68, dez., p. 17-44, 1999.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995a.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.) **Pedagogia da Exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995b.

GAMBOA, Silvio Ancízar Sanchez A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

GARCIA, Marco Aurélio. Estado, globalização e projeto nacional. In: **Seminários preparatórios para o 6º Congresso da CUT**. O papel do Estado. Escola sindical São Paulo: CUT, 1997.

GEDDES, Barbara. **The Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin American**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 1995a.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (Orgs). **Escola S.A.** Quem ganha e quem perde com o mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996.

GENTILI, Pablo. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz. Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994a.

GENTILI, Pablo. **Poder económico ideología y educación**. Buenos Ayres: Miño y Dávila Editores, 1994b.

GERMANO, José Willington. A transformação da questão social e a educação. In: Reunião Anual da SBPC, 50. Natal, 1998. **Anais**, Natal, 1998.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

GERMANO, José Willington. Globalização, reestruturação do Estado e políticas sociais. **Vivência**. Revista do CCHLA da UFRN. v. 11 n. 1 - 2 . jan/dez., 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GRAEF, Aldino. A nova fase do capitalismo e o Estado. Mudança de Governo: propostas para uma reforma administrativa democrática. **Cadernos ENAP**. Reforma do Estado. Brasília: v. 2, n. 4, 1994.

GRAMSCI, Antonio **Quaderni del carcere**. 2. ed. Edição crítica de Valentino Gerratana. 2. ed. Turim: Einaudi, 1977.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GRUPO DE TRABALHO de Política Sindical da ADUFC/Seção Sindical da ANDES-SN. A crise da contemporaneidade e o novo fazer político. **Universidade e Sociedade**, ano 2, n. 4, dezembro, 1992.

GRZYBOWSKI, Cândido. Entre o discurso e a prática. Governo põe em jogo novo projeto de poder para o país. **Revista Democracia**. Rio de Janeiro: v. 11, n. 112. Jul., 1995.

GUADILLA, Carmem García. La reforma de la educación superior en Venezuela desde una perspectiva comparada. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998.

GUEDES, Cezar. Os trabalhadores no setor público brasileiro: prática sindical, conquistas e armadilhas. Análise do período pós-1978. In: MATTOSO, Jorge Eduardo et al (org). **O mundo do trabalho**. Crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta, 1996.

GUIMARÃES, Débora Messenberg et al. **Políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF, Serviço Social da Indústria-DN - Super – DITEC, 1993.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Edições Tempo brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência. A crise do Estado de Bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos**, n. 18, 1987. p. 103-114.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos estudos Cebrap**, n. 43, 1995.

HAGGARD Stephan; KAUFMAN, Robert. The Politics of Stabilization and Structural Adjustment”, In: SACHS Jeffrey D. (ed.) **Developing Country Debt and the World Economy**, Chicago: Chicago University Press, 1989.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. **Metodologia Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987.

HAMBLENTON, R. **Decentralisation and democracy**. In: UK local government, Public Money and Management, July/Sept., 1992.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1996.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Globo, 1977.

HOBSBAWM, Eric J. Adeus a tudo Aquilo. In: BLACKBURN, Robin (Org.) **Depois da queda**. O fracasso do comunismo e o futuro do socialismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HUNTINGTON, Samuel. P.; MOORE, C.H. **Authoritarian politics in modern society**. New York. Basic Books, 1970.

InformANDES. Ano IX, n. 88, dez, 1998.

InformANDES. Ano X, n.º 97, fev., 2000.

Jornal da Ciência On-line, 12, dez, 1999. disponível em <http://www.sbpc.org.br>. Acesso em 13 de dez., 1999.

Jornal do Brasil, 13, jun., 1999.

KAHLER, Miles. Orthodoxy and its alternatives: explaining approaches to stabilization and adjustment. In: NELSON, Joan M. (ed.). **Economic Crisis and Policy Choice**. The Politics of adjustment in the third world. Princeton: Princeton University Press, 1990, pp. 33-61.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest, and money**. New York: Basic Books, 1936.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KROTSCH, Carlos Pedro. Gobierno de la Educación Argentina: la Política Pública en la Argentina. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998.

KROTSCH, Carlos Pedro. La universidad Argentina y los desafíos del cambio: el caso de los posgrados. In: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr. João dos Reis. (Orgs.) **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997.

KROTSCH, Carlos Pedro. O novo cenário da universidade argentina: o peso do passado e os desafios do futuro. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.) **Universidade na América Latina: tendências e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção Questões de Nossa Época).

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O movimento dos professores em São Paulo**. O sindicalismo no serviço público. O Estado como patrão. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de São Paulo, 1994.

KUENZER, Acácia Zeneida. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. Reunião Anual da SBPC, 50. Natal. **Anais**. Natal, SBPC, 1998.

KUENZER, Acácia Zeneida. As políticas de formação: a construção da identidade do professor sobrando. **Educação e Sociedade**, n. 68, dez., p. 163-183, 1999.

KUENZER, Acácia Zeneida. Autonomia Universitária, gestão privada: o fim da identidade pública. **Universidade e Sociedade**, v. 9, n. 19, p.25-27, 1999.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo. Cortez, 1997b. (Questões da nossa época; v. 63).

KUENZER, Acácia Zeneida. Ensino técnico e profissional: as políticas públicas e os direitos dos trabalhadores. In: **I Seminário sobre a reforma do ensino profissional**, SINDOCEFET-PR e Regional Sul do ANDES-SN no CEFET, Curitiba, 1997.

LARANGEIRA, Sônia M. G. Círculos de controle de qualidade. In CATANI, Antonio Davi. (Org.). **Trabalho e Tecnologia**. Dicionário crítico. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades estratégicas do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**. n. 100, mar. p. 11-36, 1997.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. (Org.) São Paulo: Cortez, 1995.

LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova**. Revista de cultura e política. n. 37, 1996.

LEITE, Márcia de Paula. (Org.). **O trabalho em movimento**: Reestruturação produtiva e sindicalismo no Brasil. Campinas: Papyrus, 1997.

LIMA NETO, Newton. Políticas para o ensino superior: a reforma do Estado e a autonomia administrativa e financeira das universidades federais. In SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr. João dos Reis. (Org.) **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997.

LIMA, Jacob Carlos. Trabalho assalariado e trabalho associado: experiências de terceirização da produção. Encontro Anual da ANPOCS, 22. Caxambu, 1998. **Anais**. Disponível em <http://www.pessoal.bridge.com.br/sindicalismo>. Acesso em nov.1999

LIMA, Jacob Carlos; ARAÚJO, Neyara. Para além do "Novo Sindicalismo": a crise do "Assalariamento" e as experiências com "Trabalho Associado". In: RODRIGUES, Iram Jácome. (Org.). **O novo sindicalismo vinte anos depois**. Petrópolis: Vozes. 1998.

LIMA, Licínio Carlos. O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas gerencialistas no Ensino Superior em Portugal. In: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr. João dos Reis. (Org.). **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1997.

LIPIETZ, Alain. **Audácia**: uma alternativa para o século 21. São Paulo: Nobel, 1991.

LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. Sobre as noções de corporativismo, pluralismo e outros "ismos". **Candeeiro**. Revista de Política e Cultura da Secção Sindical da UFS. Ano 1, vol. 1, 1998.

LÜDKE, Menga et al. Repercussões de tendências internacionais sobre a formação de nossos profissionais. **Educação e Sociedade**, n. 68, p.278-298, dez., 1999.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACIEL, Osvaldo de Oliveira. Trabalhando a luta, construindo (a) história. **Universidade e sociedade**, ano 1, v. 1, 1991.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. **Universidade e Sociedade**, ano 8, n. 15, 1998.

MARRONI, Fernando. História da relação trabalhista entre servidor e Estado. **Teoria e Debate**. São Paulo, n. 23, 1994.

MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino pago**: um retrato sem retoques. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1980.

MARTINS, Carlos Benedito. O público e o privado e a qualidade da educação pública. **Cadernos CEDES**, n.25. São Paulo: Cortez, 1991.

MARTINS, Carlos Benedito. Privatização: a política do Estado Autoritário para o ensino superior. **Cadernos CEDES**, n. 5. São Paulo: Cortez, 1980.

MARTINS, Heloisa de Souza; RAMALHO, José Ricardo. **Terceirização**: diversidade e negociação no mundo do trabalho. São Paulo: HUCITEC, 1994.

MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MATTOS, Marcelo Badaró. Entregando a mão para não perder os dedos: o sindicalismo brasileiro e o desemprego. **Outubro**, Revista do Instituto de Estudos Socialistas. n. 1, maio, 1998.

MATTOS, Marcelo Badaró. Sindicatos e dilemas das democracias contemporâneas: reações sindicais às propostas recentes de reforma previdenciária na França e Brasil. **Universidade e Sociedade**, ano 7, n. 12, p. 85-90, fev.1997.

MATTOSO, Jorge Eduardo et al (Org.) **O mundo do trabalho**. Crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta, 1996b.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1999.

MATTOSO, Jorge. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge, (Orgs.). **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1996a.

MELLROY, John. O inverno do sindicalismo. In: ANTUNES Ricardo. (org.) **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**. Reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1997.

MELO, Adriana Sales de. **Educação e hegemonia no Brasil de hoje**. Maceió: EDUFAL, 1998.

MELO, Maria Teresa Leitão de. Programas oficiais para a formação dos professores da educação básica. **Educação e Sociedade**, n. 68, p. 45-60, dez. 1999.

MELO, Ricardo Abreu de. A crise da universidade pública e o neoliberalismo. **Cadernos da ADUPB-JP**, n. 10. João Pessoa, 1996.

MENDONÇA, Sérgio E. A. **Desafios e perspectivas do movimento sindical no Brasil**. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, mar. 1998.

MIRANDA, Marília Gouveia de. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. **Cadernos de Pesquisa**. n. 100, p. 37-48, mar. 1997.

MORAES, Ignez Navarro de. O tema em sua contextualidade: Estado e classes sociais no Brasil. In: Coletânea CBE. Campinas: Papirus, 1992.

MOROSINI, Marília. Internacionalização de sistemas universitários: o Mercosul. In: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr. João dos Reis. (Org.). **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura de crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MOURA, Gerson. **Tio Sam chega ao Brasil**. A penetração cultural americana. 4 ed.. São Paulo: Brasiliense, 1986. (Coleção Tudo é história).

MUNHOZ, Décio Garcia. As reformas e a mudança na Previdência Social. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. (Org.). **Globalização, neoliberalismo, privatização**: quem decide o jogo? Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1997.

MURGUIA, Eduardo I. A crise da racionalidade modernidade. In: **Impulso**. Revista de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba. v. 7, n. 14. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1994.

NAVARRO. Vicente. Produção e Estado de Bem-estar: o contexto das reformas. In: Asa Cristina Laurell (Org.). **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

NEGRI, Barjas. **Financiamento da educação no Brasil**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1997.

NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. Emergência e crise do novo sindicalismo no setor Público brasileiro. In: RODRIGUES, Iram Jácome. Org. **O novo sindicalismo vinte anos depois**. Petrópolis: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. **Trabalho e sindicalismo no Estado brasileiro: experiência e desafios**. Campinas. 1996. Tese Doutorado em Sociologia) – Universidade de Campinas.

NOGUEIRA, Arnaldo José França. Mazzei et al (coord.). **Perfil das Entidades do Funcionalismo Público do Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap, 1993

NOGUEIRA. Arnaldo José França Mazzei. Emergência e Crise do Novo Sindicalismo no Setor Público Brasileiro. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22, Caxambu: 1998, **Anais...**Caxambu, ANPOCS, 1998

NORONHA, Eduardo. A explosão das greves na década de 80. In: BOITO JR., Armando et al.. **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

Novo Modelo Conceitual e Operacional do Hospital das Clínicas, UFPE. Recife, nov. 1997.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil** - Clientelismo e Insulamento Burocrático, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.

O Estado de São Paulo, 24, jan., 1999

O Estado de São Paulo, 25, mai., 1999

O Globo, 13, jun., 1999.

O'CONNOR, James. **USA: A crise do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo. Brasiliense, 1989.

OFFE, Claus. Entrevista. **Veja**, 08 de abril de 1998, p. 11-13, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. A economia política da social-democracia. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, março/maio, 1993.

OLIVEIRA, Francisco. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ. Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Francisco. Balanço do neoliberalismo. Comentários da palestra de Perry Anderson. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995b.

OLIVEIRA, Francisco. Corporativismo: conceito emplastro. **Democracia Viva**, n. 3, p.7-16, jul. 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: FASE/PIC, 1994.

OLIVEIRA, Francisco. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, Marcos Cezar de. (org.). **A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo**. São Paulo. Cortez; Bragança Paulista. USF-IFAN, 1996.

OLIVEIRA, Francisco. O "reino" de 20 anos. **Folha de São Paulo**, 5-9, 13 de out. 1996a. Mais.

OLIVEIRA, Francisco. **O elo perdido**. Classe e identidade de classe. São Paulo: Brasiliense, 1987.

OLIVEIRA, Francisco. Prefácio. In: RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. Quem tem medo da governabilidade? **Novos Estudos**, n. 41 p. 61-77, 1995a.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ONU. Resolução 50/225, Administração Pública e desenvolvimento, aprovada pela Assembléia das Nações Unidas, 112 sessão plenária, 19 de abril de 1996. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n. 2, maio-Ago, 1996

OSBORNE, David; GLAEBER, Ted. **Reinventando o governo**. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. Repensando o Serviço Público. **Reforma Gerencial** – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. n. 0, mar. 1998.

OURIQUES, Nildo Domingos. 1997. A sedução revolucionária e o Plano Real. In: OURIQUES, Nildo Domingos; RAPINELLI, Waldir José (Orgs.). **No fio da Navalha: críticas das reformas neoliberais de FHC**. Orgs. São Paulo: Xamã, 1997.

Papirus, 1984.

PAULA, João Antonio de. As reformas democrático-populares e a contra-reforma neoliberal. **Praxis**, n. 4, p. 5-17, 1995.

PEREIRA, Eva Waisros; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. In: BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB interpretada: Diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez. p. 83-140, 1997.

PESSÔA, Wilma. Precarização do trabalho docente e seu impacto sobre a ação sindical. O embate de projetos no interior do ANDES-SN. **Caderno ADUFFSSind**, n. 5, nov.1997.

PIMENTA, Carlos César. **Descentralização com integração**. A gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado. III Congresso Internacional do CLAD – Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento – Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Madrid, 14 a 17 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.mare.gov.br>, acesso em dez. 1998 .

PINHEIRO, Luiz Humberto. A universidade pública brasileira e seus impasses na atualidade. **Caminhos** – Revista da Associação dos Docentes da UFMG – Seção Sindical da ANDES-SN, n.º 14, junho, 1997.

PIORE, M; SABEL, C. **The second industrial divide**. New York: Basic Books, 1990.

PIRES FILHO, Fernando Molinos. Crise dos Hospitais Universitários: o que fazer?. **Cadernos ANDES-Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior**, n. 17. Brasília, DF, 1999.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Proposta da Sociedade brasileira**. Consolidado na Plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte-MG 9 de novembro de 1997.

POCHMAN, Márcio. A mundialização das economias e os desafios dos sindicatos. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (orgs.) **Globalização, neoliberalismo, privatizações**. Quem decide este jogo? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1997.

POCHMAN, Márcio. Globalização e crise social. **Universidade e Sociedade**, n. 18, ano 9, mar. 1999.

POLARI, Rômulo Soares. **Reforma e Financiamento das IFES**. Texto avulso, apresentado à ANDIFES, 1999.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services** - the anglo-american experience. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell, 1990.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos. **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **L'internationale et l'école de classe. Facisme et dictature**. Paris: Maspero, 1972.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

QUEIROZ, Maria Aparecida de (1997). **EDURURAL/NE no Rio Grande do Norte: o desafio de transformar a administração educacional municipal (1980/1985-1987)**. Tese (Doutorado Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação) - Universidade de São Paulo, 1997.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. Educação para o Nordeste: o exemplo do EDURURAL no Rio Grande do Norte. In: Reunião Anual da SBPC, 50, Natal. **Anais...** SBPC, Natal, jul. 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMALHO, José Ricardo. Trabalho reestruturação e algumas repercussões no sindicalismo brasileiro. In: ANTUNES Ricardo. (org.). **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**. Reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1997.

RAMPINELLI, Waldir José et al (Orgs.). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo. Xamã, 1997.

RAMPINELLI, Waldir José. (1993) Uma "onda conservadora" sobre a América Latina. **Revista Plural**, v. 3, n. 5, p.5-39, ago./dez, 1993

RELATÓRIO da 3 **Conferência dos Trabalhadores em serviço público da CUT**, São Paulo/SP, 21 e 22 de novembro de 1997

Relatório do I Congresso da ANDES, Florianópolis/SC, de 01 a 05/02/1982.

Relatório do II Congresso da ANDES. Fortaleza/Ce, de 31/01 a 04/02/1983.

Relatório do II Congresso Extraordinário da ANDES. Rio de Janeiro de 25 a 27/11/1988.

Relatório do III Congresso da ANDES. Piracicaba/SP, 13 a 18/02/1984.

Relatório do IV Congresso da ANDES. Vitória/ES, 24/02 a 01/03/1985.

Relatório do IX, Congresso da ANDES- Sindicato Nacional Londrina/Pr, 6 a 10/02/1990.

Relatório do V Congresso da ANDES, Salvador, 19 a 24/01/1986.

Relatório do VI Congresso da ANDES. Goiânia, 25 a 31/01/1987.

Relatório do VII Congresso da ANDES. Juiz de Fora/MG, 24 a 30/01/1988.

Relatório do VIII Congresso da ANDES- Sindicato Nacional, São Paulo/SP, 14 a 18/02/1989.

Relatório do X Congresso da ANDES- Sindicato Nacional, Curitiba/Pr, 18 a 23/02/1991.

Relatório do XI Congresso da ANDES- Sindicato Nacional, Cuiabá, 16 a 22/02/1992;

Relatório do XIV Congresso da ANDES- Sindicato Nacional, Brasília, 14 a 18/02/1995.

Relatório Final do IV CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Extraordinário. São Paulo, 12 a 14 de setembro de 1998

Relatório Final do XXIX CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Niterói, 29/11 a 03/12/1994

Relatório Final do XXX CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, São Luís, 02 a 04 de junho de 1995

Relatório Final do XXXI CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Salvador, 6 a 8 de outubro de 1995

Relatório Final do XXXII CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, 32, Guaratinguetá -SP, 28 a 30 de junho de 1996

Relatório Final do XXXIII CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional XXXIII, Ouro Preto, 25 a 27 de outubro de 1996

Relatório Final do XXXIV CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Palmas – TO, 4 a 6 de julho de 1997

Relatório Final do XXXIX CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Curitiba, 19 a 22 de novembro de 1999

Relatório Final do XXXV CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Belém (PA), 23 a 26 de outubro de 1997

Relatório Final do XXXVI CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Campina Grande (PB), 26 a 30 de junho de 1998

Relatório Final do XXXVII CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Belo Horizonte, 20 a 23 de novembro de 1998

Relatório Final do XXXVIII CONAD – Conselho da ANDES – Sindicato Nacional, Rio de Janeiro, 26 a 28 de junho de 1999

Relatórios Finais dos Conselhos da ANDES-Sindicato Nacional

REPORTAGEM, ano I, n. 5, dez.1999.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os leviatãs fora de lugar. **DADOS** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195 a 211, 1996.

RIBEIRO, Renato Janine. Democracia X República. Uma análise dos pressupostos e aporias da Esquerda e do Centro no Brasil atual. In: Reunião Anual da SBPC, 50, Natal, **Anais...**Natal, 1998.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Neoliberalismo**: Gênese, Retórica e Prática. Disponível em <http://www.política.pro.br/biblio>. Acesso em 30 nov. 1999.

RODRIGUES, Iram Jácome. A trajetória do Novo Sindicalismo. In: RODRIGUES, Iram Jácome. (Org.). **O novo sindicalismo vinte anos depois**. Petrópolis: Vozes, 1999.

RODRIGUES, Iram Jácome. Sindicalismo, emprego e relações de trabalho na indústria automobilística. In: ANTUNES Ricardo. (Org.) **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**. Reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1997b.

RODRIGUES, Iram Jácome.. **Sindicalismo e política**. A trajetória da CUT. São Paulo: Scritta, 1997 a.

RODRIGUES, Iram Jácome; RAMALHO, José Ricardo. Dilemas do sindicalismo na Inglaterra e no Brasil: uma abordagem comparativa. Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação em Ciências Sociais ANPOCS. Caxambú, 1998. **Anais...** Caxambu, ANPOCS, 1998.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Destino do sindicalismo**. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1999.

RODRIGUES, Leôncio Martins. O sindicalismo corporativo no Brasil. In: RODRIGUES, Leôncio Martins (Org.). **Partidos e Sindicatos**. Escritos de Sociologia Política. São Paulo: Ática, 1990.

RODRIGUES, Rodrigo Augusto. Os argumentos da Regulamentação e da Desregulamentação e a Experiência Brasileira com o Programa Nacional de Desregulamentação. Brasília, DF, **Cadernos ENAP**; v. 2, n. 4, p. 51-62, 1994.

SACHS Jeffrey D. (ed.). **Developing Country Debt and the World Economy**. Chicago: Chicago University Press, 1989.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: que Estado para que democracia?. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAES, Décio. **Classe média e sistema político no Brasil**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Texto apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. Brasil, 1998. Disponível em <http://www.mare.gov.br>., acesso em jan. 1999.

SANTOS, João de Almeida. **O princípio da Hegemonia em Gramsci**. Lisboa: Vega, 198-.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma administrativa no contexto da democracia: A PEC n.º 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro.** Brasília. DIAP e Arko Advice Editorial, 1997.

SGUISSARDI, Waldemar (org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior.** Campinas: Autores Associados, 1997.

SGUISSARDI, Waldemar e SILVA Jr., João dos Reis (orgs). **Políticas Públicas para a educação superior.** Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997.

SGUISSARDI, Waldemar. Autonomia Universitária e Mudanças no Ensino Superior: Da Polisssemia do Conceito às Controvérsias de sua Aplicação. In: **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI.** Campinas: Autores Associados, 1998b.

SGUISSARDI, Waldemar. Políticas de Estado e políticas de educação Superior no Brasil: alguns sinais marcantes da dependência. In: **Mercosul/Mercosur: políticas e ações universitárias.** Marília Costa Morosini. (Org.). Campinas: Autores Associados, 1998b.

SGUISSARDI, Waldemar; SILVA Jr., João dos Reis. Reforma do Estado e reforma da educação Superior no Brasil. **Impulso**, Revista de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba, v. 10, n. 21. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997 a.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Tendências do ensino superior diante da atual reestruturação do processo produtivo. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.) **Universidade na América Latina: tendências e perspectivas.** São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, Antonio Ozai da. **História das tendências no Brasil.** São Paulo: Proposta Editorial, 1988.

SILVA, Luis Enrique Orozco. La reforma de la Educación Superior en Colombia: balance crítico. . In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina, no limiar do Século XXI.** Campinas: Autores Associados, 1998.

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão.** Disponível em <http://www.artnet.com.br/gramsci/>, acesso em nov.1999.

SINGER, Paul. **A globalização e os novos paradigmas do Estado.** In Seminários preparatórios para o 6º Congresso da CUT. O papel do Estado. Escola sindical. São Paulo: CUT, 1997.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMASI, Livia de et al (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

SOUSA, Sandra Záquia. Formação de profissionais de escolas rurais do Nordeste brasileiro: trabalho desenvolvido no âmbito do Programa EDURURAL/NE. Reunião Anual da SBPC, 50, Natal. **Anais...** SBPC, Natal, 1998.

SOUZA, Aparecida Neri de. Movimento Sindical docente: a difícil trajetória. In: LEITE, Marcia de Paula (Org.). **O trabalho em movimento**. Reestruturação produtiva e sindicatos no Brasil. Campinas: Papirus, 1997.

SOUZA, Celina. **Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local**. Seminário A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos. Recife, agosto 1998. Disponível em <http://www.fundaj.org.br/>, Acesso em dez, 1998.

SUNKEL Osvaldo; ZULETA, Gustavo. Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. **Revista de la CEPAL** n. 42, p. 35, dic.1990.

TABAK, Benjamin M. A nova ortodoxia do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, nº 3. Universidade Federal do Paraná, 1994.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, p. 55-86, 1997.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. (1994). Notas para uma crítica do fim da sociedade do trabalho. **Universidade e Sociedade**, ano 4, n.6, fev. 1994.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. **Políticas de Industrialização e Reestruturação produtiva**. Seminário Políticas de industrialização e relações de Trabalho. Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

THÉRET, Bruno. O Neoliberalismo como Retórica Econômica e Modo de Ação Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 24, fev. p. 49-65, 1994.

TIRAMONTI, Guilhermina (1997) O cenário político e educacional dos anos 90: A nova Fragmentação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 100, p. 79-91, mar. 1997.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In LAURELL, Asa Cristina. (Org.). **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

TOMASI, Livia de et al (Org.). **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo. Cortez, 1996.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional. Elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org.) **Pedagogia da Exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, Livia de et al (Org.) **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo. Cortez, 1996.

TRINDADE, Hégio. **A autonomia universitária do MEC. Fragilidade política e ambigüidade conceitual.** Acessível em <http://www.sbpc.org.br>. Acesso em dez. 1999.

TRINDADE, Helgio. **Autonomia segundo o MEC: Reformas ou contra-reformas?** Acessível em <http://sbpc.org.br>. Acesso em dez 1999.

TRINDADE, Helgio. **Universidade em ruínas: na república dos professores.** Petrópolis: Vozes. 1999.

TRINDADE, Hégio. Universidade, ciência e Estado. In: TRINDADE, Hégio (org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores.** Petrópolis: Vozes, 1999a.

VIANNA, Cláudia. **Os nós do "Nós".** Crise e perspectivas da ação coletiva docente em São Paulo: Xamã, 1999.

VIEIRA, Sofia Lerche (1998). Neoliberalismo privatização e educação no Brasil. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política educacional: impasses e alternativas.** (Org.) 2 ed. São Paulo. Cortez, 1998.

WARDE, Mirian Jorge. Síntese: Políticas para o Ensino Superior - os Assaltos a uma Instituição mal construída. In: **Políticas Públicas para a educação superior.** Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997.

WEBER, Silke. O público e o privado na educação superior brasileira nos anos 80. **Cadernos CEDES**, n. 25. São Paulo: Cortez, 1991.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Serviço Social e Sociedade**, ano 19, março. São Paulo: Cortez, 1998.

ZAIDAN, Michel. **A pedagogia do Desejo** (Sociedade e cultura, numa época de exclusão social). Recife: Pindorama.

ZAIDAN, Michel. Poder Local, Gestão Municipal e Cidadania. **Política Hoje**, Revista do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, v.3, n. 6, ano 3, p. 79-88, jul./dez., 1996.

ZAIDAN, Michel. Processo de globalização e seu reflexo para o desenvolvimento local. **Políticas Públicas em Debate**, v. 7. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, 1997.

ZIBAS, Dagmar. Escola Pública versus Escola Privada: O Fim da História? **Cadernos de Pesquisa**, n. 100, p. 57-77, mar.1997.
