

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

NEUSA ALTOÉ

AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ: OS
CAMINHOS DA HETERONOMIA

PIRACICABA – SÃO PAULO

2007

NEUSA ALTOÉ

AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ: OS
CAMINHOS DA HETERONOMIA

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade Metodista de Piracicaba
UNIMEP, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador:
Prof. Dr. Valdemar Sguissardi

PIRACICABA – SÃO PAULO

2007

NEUSA ALTOÉ

AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ: OS CAMINHOS DA
HETERONOMIA

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade Metodista de Piracicaba
UNIMEP, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. VALDEMAR SGUISSARDI - UNIMEP
Orientador

Prof. Dr. CLEITON DE OLIVEIRA - UNIMEP

Prof. Dr. ELIAS BOAVENTURA - UNIMEP

Prof. Dr. VALDEMIR PIRES - UNESP

Prof. Dr. NELSON CARDOSO AMARAL - UFG

DEDICATÓRIA

Dedico este estudo aos meus pais Francisco Hermínio Altoé (*in memoriam*) e Elidia Lorençon Altoé pelo incentivo, carinho, amor e exemplo de vida. Ao meu pai pela coragem como sempre enfrentou a vida desde a época da 2ª Guerra Mundial na qual lutou bravamente, como pioneiro nos momentos difíceis desbravando o Norte do Paraná e por fim na luta contra o Alzheimer. À minha mãe pela mulher guerreira e companheira que nunca deixou que eu fracassasse. Mesmo em meio às maiores dificuldades, sempre me incentivaram na busca do conhecimento.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual de Maringá, pela liberação para que eu pudesse me dedicar integralmente ao curso.

Ao professor Doutor Valdemar Sguissardi, meus sinceros agradecimentos, não apenas pela orientação firme e segura, mas também pelo incentivo, confiança e amizade nesses anos de convivência.

Aos professores Doutores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP, aos colegas de Curso, ao Núcleo de Estudos e Pesquisa de Gestão e Política da Educação, pelos conhecimentos transmitidos e compartilhados.

Ao professor Dr. Neio Lúcio Peres Gualda, pela grande amizade, pelos incentivos e pela orientação na coleta de dados estatísticos e econômicos.

Às minhas amigas de viagem Ely e Viviane, pelo companheirismo e apoio.

Aos meus filhos Melca e Mateus pelo carinho e por compreenderem e aceitarem todos os momentos em que eu estive ausente em suas vidas.

Aos meus irmãos, cunhadas e sobrinhos que sempre me apoiaram, me incentivaram e me ajudaram a cuidar dos meus filhos na minha ausência.

À Márcia de Souza por ser meu porto seguro me incentivando nas horas difíceis.

Ao João Carlos de Araújo, pelo companheirismo e dedicação em todos os momentos desta caminhada.

Aos professores e técnico-administrativos da Universidade Estadual de Maringá, pela disponibilidade em fornecer dados, sem os quais este estudo não teria sido realizado.

Agradeço a todos os amigos, em especial Elma, Ângela, Sônia, Inês, Celenei, José Carlos, Bete Suga, Marcos e Tiana pelo incentivo para que meu sonho se tornasse realidade.

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E FIGURAS

TABELA I – Número e percentual de cursos de graduação presencial por categoria administrativa – Brasil 1995 – 2005.....	70
TABELA II - Evolução do número de Instituições de Educação Superior por categoria administrativa – Brasil – 1997-2005.....	71
TABELA III - Número de Instituições de Educação Superior no Estado no Paraná – 1995 e 2005.....	78
TABELA IV - Número de Cursos de Graduação Presenciais por Organização Acadêmica no Estado do Paraná – 1995 e 2005.....	79
FIGURA 01 – Localização das Univers. e Faculdades Públicas Estaduais Paranaenses.....	80
TABELA V - Faculdades Isoladas que Compõem a UNESPAR.....	82
TABELA VI - Valores Empenhados e pagos nas IEES – Período de 1995 a 2005.....	84
GRÁFICO I – Participação das Despesas Empenhadas na Arrecadação de ICMS – 1995.....	84
GRÁFICO II – Participação das Despesas Empenhadas na Arrecadação de ICMS – 2005.....	84
TABELA DAS INSTITUIÇÕES – Percentuais da Receita de ICMS.....	89
TABELA VII – Receita Própria Diretamente Arrecadada pelas IES - 1995 e 2005.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES	Associação Nacionais dos Docentes de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APIESP	Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior do Paraná
ASA	Agências Sociais Autônomas
BANESTADO	Banco do Estado do Paraná
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAFE	Coordenação de Administração Financeira
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CELEPAR	Companhia de Informática do Paraná
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONCITEC	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia
COP	Coordenadoria de Orçamento e Programação
CRAFE	Conselho de Reestruturação Fiscal do Estado
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DAU	Diretoria de Assuntos Universitários
EMBAP	Escola de Música e Belas Artes do Paraná
FAEFIJA	Faculdade Estadual de Educação Física de Jacarezinho
FAFI-CP	Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procopio
FAFI-UV	Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória
FAFIJA	Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho
FAFIPA	Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí
FAFIPAR	Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá

FAP	Faculdade de Artes do Paraná
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FECEA	Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana
FECILCAM	Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão
FFALM	Fundação Faculdades Luiz Meneghel
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDINOPI	Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro de Jacarezinho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes e Bases Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MCT	Ministério da Ciência e da Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privada
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda
SETI	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

SIAF	Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TIDE	Tempo Integral e Dedicção Exclusiva
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESPAR	Universidade Estadual do Paraná
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro-Oeste
UNIMEP	Universidade Metodista de Piracicaba
UNIOESTE	Universidade do Oeste do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
	CAPÍTULO I	20
2	O ESTADO, POLÍTICAS, DESENVOLVIMENTO, UNIVERSIDADE E SEUS SIGNIFICADOS SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA	20
2.1	Introdução	20
2.2	O Estado Moderno na Sociedade Capitalista	20
2.3	A Política numa Perspectiva Histórica	37
2.4	O Desenvolvimento e o Processo de Transformação Social	41
2.4.1	As Transformações no Processo de Desenvolvimento Brasileiro Pós-1964.....	43
2.5	A Universidade e sua Função Social	47
	CAPÍTULO II	54
3	A REFORMA DO ESTADO: AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO	54
3.1	Introdução	54
3.2	A Reforma do Estado Brasileiro Pós-1990	56
3.3	A Influência dos Organismos Multilaterais na Reforma do Estado	60
3.4	Ensino Superior Brasileiro e as Políticas Neoliberais	64
3.5	Entre a Universidade Autônoma-Independente e a Universidade Heterônoma-dependente	74
	CAPÍTULO III	78
4	AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS DO PARANÁ: AUTÔNOMAS E/OU HETERÔNOMAS	78
4.1	Introdução	78
4.2	Origem do Ensino Superior Público Paranaense	80
4.2.1	Controle Estatal do Ensino Superior.....	85
4.2.2	As “Investidas” para Desobrigação do Estado.....	86
4.2.2.1	Agência Social Autônoma – Gestão Jaime Lerner (1995-1998).....	87
4.2.2.2	A Lei 11.500 – Prestação de Serviço.....	91
4.2.2.3	Os Sistemas de Operacionalização Financeira e Elaboração e Controle Orçamentário.....	91
4.2.2.4	Termo de Autonomia Provisória – Jaime Lerner (1999-2002).....	93
4.2.2.5	Projeto Governamental de Autonomia Definitiva (2001).....	95

4.2.2.6	Intervenção Autoritária – Roberto Requião (2003-2006).....	104
4.2.2.7	A Face Velada da Intervenção – Os Tetos Orçamentários.....	106
4.2.2.8	A Reinvenção do Estado e os Caminhos da Heteronomia das Instituições Públicas do Ensino Superior do Estado do Paraná.....	110
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123

RESUMO

Este estudo tem como objetivo a análise das mudanças impostas pelo Estado do Paraná no gerenciamento dos recursos financeiros das instituições de ensino superior, no período de 1995 a 2005, e examinar se o novo modelo contribui para a efetividade da autonomia ou da heteronomia administrativa, financeira e patrimonial. Para tanto, analisaram-se aspectos do Estado moderno, da política, do desenvolvimento e da inserção da universidade neste contexto, bem como as orientações das políticas dos organismos multilaterais, e a relação destas com a proposta da reforma presente no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Neste contexto, as alterações dão-se no campo das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, ao mesmo tempo em que estão em curso propostas e projetos que se configuram pela minimização do papel do Estado, que traz a marca da privatização dos serviços públicos. Considerando esse quadro, levantamos a hipótese de que as reformas encaminhadas conduzem à passagem de uma relativa autonomia administrativa e de gestão financeira das instituições públicas de ensino superior do Paraná para uma universidade a cada dia mais “autônoma financeiramente” ou mais heterônoma. Entre os procedimentos metodológicos utilizados destaca-se a revisão da literatura, a constituição de um referencial teórico e, com base neste, a análise dos dados coletados junto a órgãos oficiais federais e estaduais para responder às principais questões postas em discussão/demonstração. Ao final, conclui-se que os discursos e práticas neoliberais que foram introduzidos no “subsistema” de ensino público superior do Paraná fazem parte de uma ampla e profunda reforma econômica e política em nível supra-nacional e nacional, que, no caso desse estado, coloca suas IES definitiva e celeremente no caminho da gradativa diminuição de sua autonomia, ao mesmo tempo em que as transforma em IES heterônomas e sem os traços da identidade universitária, ainda que precária, que marcou sua existência até anos recentes.

Palavras-Chave: Reforma do Estado. Políticas Públicas. Autonomia Administrativa. Financiamento. Heteronomia.

ABSTRACT

This study has as objective analyzes the state universities of Paraná in the period from 1995 to 2005. For so much she looked for to analyze the modern State, the politics, the development and the insert of the university in this context, as well as the orientations of the politics of the multilateral organisms, and the relationship of these with the proposal of the present reform in the Master plan of the Reform of the Apparel of the State. In the last ten years it has been happening in Brazil and in the State of Paraná progressive desresponsible attempts the State of the financing of his/her "system" of public higher education. The reform of the State presents proposed of turning the most agile and less bureaucratic State. In this context the alterations are in the field of the public politics, especially of the social politics, at the same time in that it is in course proposed and projects that are configured by the minimization of the paper of the State, that he/she brings the mark of the privatization of the public services, the growth of the third section. Considering that picture, we lifted the hypothesis that the directed reforms lead to the passage of a relative administrative autonomy and of financial administration of the public institutions of higher education of Paraná for an university every more autonomous day financially or more heteronomy. Our purpose is to identify the motivations that took the State of Paraná to alter the administration of the financial resources of the higher education institutions and to verify the new model contributes for the effectiveness of the autonomy or of the administrative and financial heteronomy. We will seek, through this study, to deepen the understanding of the transformation process lived by the institutions public *paranaenses* in the field of the administrative autonomy, of financial and patrimonial administration.

Keywords: Reform of the State. Public politics. Administrative autonomy. Financing. Heteronomy.

1- INTRODUÇÃO

As políticas públicas passam, no país e no exterior, por um processo de mercadorização do espaço estatal ou público, sob o impacto de teorias gerenciais próprias das empresas capitalistas imersas na suposta anarquia do mercado, hoje estruturado por organismos multilaterais a agirem em toda extensão do planeta. (SILVA JUNIOR & SGUISSARDI, 2001, p.75).

A definição dos conceitos de esferas pública estatal, pública não-estatal e privada tem sido uma questão bastante controversa na atualidade, na medida em que estes se fundem e se confundem. Coutinho os define como:

Esfera pública estatal, que envolve atividades exclusivas do Estado (cobrança e fiscalização de impostos, polícia, previdência social básica, serviços legislativos, judiciário). Esfera pública não-estatal que envolve atividades não-exclusivas do Estado (educação, saúde, pesquisa científica, cultura...). Esfera privada, que envolve a produção de bens e serviços para o mercado, voltados para o lucro e o consumo privado dos indivíduos ou dos grupos. (2003, p. 957).

Pode-se considerá-los como dois processos totalmente distintos, conforme Coutinho (2003, p. 957), o da *publicização*, que significa a transferência das atividades e da execução dessas atividades da esfera pública estatal para a esfera pública não-estatal, e o da *privatização*, que significa a transferência da execução das atividades da esfera pública estatal para a esfera privada.

O conceito de *publicização* aparece inicialmente no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995). Ao referir-se à educação o documento a define como um dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, que não precisa ser executado ou exercido pelo Estado. Devendo, porém, “ser regulada, facilitada, promovida ou parcialmente financiada por ele”. Nestes termos, o Estado “deixa de ser executor e passa a ser coordenador desse serviço”. (COUTINHO, 2003, p. 957).

O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* constitui-se num marco na redefinição de suas relações com as instituições de ensino superior público. A partir das reformas encaminhadas pelo *Plano*, as instituições de ensino superior no Brasil passaram por várias reformulações no sentido da *publicização*. Nesse contexto, o Estado passa por reformas que diminuem seu papel e seu nível de intervenção. A educação superior passa a ser vista como um dos níveis de ensino que diretamente irá influenciar no desenvolvimento econômico e tecnológico no espaço geográfico em que está inserida.

Em um Estado “reinventado” segundo Osborne & Gaebler (1992), é necessário transformar o modo de governar, pois a crise instaurada pela experimentação, pela falta de regras precisas, está tomando conta da forma de governar em todo o mundo. Para Valdemir Pires, “O governo reinventado é, em síntese, aquele que muda seu modo de funcionar, eliminando as falhas que o tornaram ineficiente (estando a ineficiência localizada nos seus meios e não nos seus fins)” (2004, p. 3).

Paralelamente ao *Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado*, os organismos multilaterais, por meio de suas políticas, definem, principalmente para os países em desenvolvimento, que os investimentos devem se destinar prioritariamente para a educação básica e que o ensino superior deve cada vez mais receber uma cota menor no financiamento público. Para fazer frente às suas necessidades, orientam que o sistema busque na iniciativa privada a complementação dos recursos financeiros para a sua manutenção. Em consonância com essas políticas, os países em desenvolvimento buscam, principalmente a partir da década de 1990, realizar reformas em seus sistemas de ensino superior com o intuito de atender a essas recomendações.

Dentre as justificativas apresentadas para que ocorresse a reforma no ensino superior no Brasil apontaram-se com veemência a ineficiência do “sistema”, a pouca produtividade e o mau uso dos recursos públicos.

A questão da autonomia das universidades públicas brasileiras há muito tempo vem sendo objeto de reflexões, estudos e debates nas comunidades acadêmicas, e no Ministério da Educação (MEC), mas, também, nas entidades representativas dos segmentos e dirigentes universitários, como da Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e da União Nacional dos Estudantes (UNE).

Em decorrência disso, os temas autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial, e de gestão financeira, e universidade heterônoma, vêm ocupando um lugar de destaque no cenário acadêmico do ensino superior em nível nacional e internacional. Observa-se a preocupação de muitos pesquisadores com esses temas (FÁVERO, SGUISSARDI, CHAUÍ, DIAS, TRINDADE, SILVA JR, CATANI, COUTINHO). Em suas reflexões, esses autores apontam para a existência de políticas de órgãos internacionais que orientam tanto países desenvolvidos como países periféricos na busca de um novo modelo de gestão, segundo suas

recomendações e propósitos neoliberais. Diferentemente, Trindade define o novo modelo de gestão e identifica-o com a busca pela autonomia:

Pela autonomia busca-se um *modelo de gestão* que corresponda ao atual estágio de desenvolvimento e expansão da universidade federal, reforçando seu caráter público, sua capacidade de planejamento institucional e o aproveitamento mais racional dos investimentos públicos que nela são feitos. A partir daí será possível, de modo sistemático, *associar recursos à eficiência na gestão e no desempenho acadêmico de cada instituição*. (TRINDADE, 2001, p. 173).

Se por um lado as universidades têm sido pressionadas a assumir os novos modelos de gestão, por outro, também buscam promover o desenvolvimento da tecnologia, de maneira que possam desenvolver a democracia e a justiça social, trazendo-lhes novos desafios.

Seja qual for a concepção que se tenha de universidade como instituição, a implementação da autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial representa um instrumento essencial para superar as deficiências na sua organização atual. Faz-se necessário, portanto, entender o sentido etimológico de autonomia. Neste sentido Chauí afirma que,

Sob suas múltiplas manifestações, a idéia de autonomia, como a própria palavra grega indica – ser autor do *nomos*, ser autor da norma, da regra e da lei -, buscava não só garantir que a universidade pública fosse regida por suas próprias normas, democraticamente instituídas por seus órgãos representativos, mas visava, ainda, assegurar critérios acadêmicos para a vida acadêmica e independência para definir a relação com a sociedade e com o Estado. (2001, p. 216).

Para Fávero, a autonomia didático-científica da universidade,

Implica liberdade de estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão; criar, organizar e extinguir cursos; elaborar o calendário escolar; fixar dentro da instituição critérios e normas de seleção, admissão e promoção; outorgar graus, diplomas certificados e outros títulos acadêmicos. [...] do ponto de vista administrativo, significa que as universidades têm liberdade de organizar-se. (2000, p. 193).

Autonomia de gestão financeira e patrimonial no caso das universidades públicas significa que,

A instituição tem competência para propor e executar o seu orçamento, receber recursos que o poder público é obrigado a repassar-lhe para pagamento de pessoal e despesas de capital e de outros custeios; gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções, bem como realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do poder público competente. (FÁVERO, 2000, p. 193).

Portanto, qualquer que seja o conceito de autonomia, ela sempre implicará na idéia básica de faculdade de se autogovernar, que é um dos princípios fundamentais da gestão universitária. Porém, não se pode confundir autonomia com soberania.

Segundo Ranieri,

Hoje, no direito público, a autonomia pode ser conceituada como poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria. Não é, portanto, soberania, mas poder derivado; e, quando atribuído a uma instituição pública, não implica em liberdade absoluta, uma vez que a autonomia é restrita ao peculiar interesse da entidade. (1994, p. 31).

Entretanto, a concepção de autonomia que tem sido defendida oficialmente nos vários projetos de reforma no “sistema” de ensino superior brasileiro, especialmente durante os oito anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, esteve vinculada à gradativa desresponsabilização do Estado com o financiamento desse nível de ensino. E essa concepção conduziria não à autonomia de gestão financeira e administrativa, mas à autonomia financeira, ou, em outros termos, à heteronomia.

Para Sguissardi,

Muitas universidades teriam perdido, nas últimas décadas, importantes porções de sua autonomia institucional e estariam sendo constrangidas a adequar grande parte de suas atividades às demandas do mercado e à agenda estatal. (2003, p. 202).

Isto ocorre, principalmente, via diminuição de investimentos por parte do Estado no ensino superior público oficial. As pressões no campo financeiro impostas pelo governo às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), reduzem fortemente seu espaço de autonomia, forçando-as a buscarem recursos financeiros no mercado e na iniciativa privada e, assim, levando-as à heteronomia. No dizer de Schugurensky,

[...], el modelo heterónomo no significa que la universidad pasa a ser súbitamente gobernada por actores extraúниверitarios (aunque la presencia activa de actores extraúниверitarios em los consejos universitarios há crecido notablemente), sino que su práctica cotidiana (sus funciones, sus prioridades, su organización interna, sus actividades, su estructura de premios y castigos, etc.) está cada vez más supeditada a la lógica del mercado y el Estado (2002, p. 117).

Continuando o autor afirma que, “el concepto de heteronomía se refiere a la subordinación a un orden impuesto por agentes externos.” (2002, p. 117). Nesse aspecto, a autonomia e heteronomia se fundem nas universidades, levando-as a perder a liberdade e a independência e subordiná-las a agendas externas.

No Estado do Paraná não tem ocorrido de forma diferente. No período de 1995 a 2005, como ocorria no Brasil e em diversos países, o governo estadual também buscou, por meio de leis, decretos e normas, desobrigar-se dos encargos de manutenção do seu “subsistema” de ensino superior público e, ao mesmo tempo, implementar mecanismos de autonomia financeira ou heteronomia.

Diante dessas considerações o presente estudo tem como tema e objeto analisar *os caminhos da heteronomia nas universidades estaduais do Paraná*. Este estudo justifica-se pela necessidade de aprofundar o entendimento do processo de transformação vivenciado pelas instituições públicas paranaenses no campo da autonomia administrativa, de gestão financeira e patrimonial.

O objetivo é identificar as motivações que levaram o Estado do Paraná a alterar o gerenciamento dos recursos financeiros das instituições de ensino superior, no período de 1995 a 2005, e verificar se o novo modelo contribui para a efetividade da autonomia ou da heteronomia administrativa, financeira e patrimonial.

Na busca de respostas para essas questões levantamos a hipótese de que as reformas encaminhadas conduzem à passagem de uma relativa autonomia administrativa e de gestão financeira das instituições públicas de ensino superior do Paraná para uma universidade cada dia mais autônoma financeiramente ou mais heterônoma.

O período delimitado para o estudo é o de 1995 a 2005. Esta opção justifica-se pelo fato de considerarmos que, desde 1990, apesar da ênfase dada, no discurso dos governantes, à autonomia, nos encaminhamentos da reforma do ensino superior no Paraná, foram criados sistemas complementares e integrados de operacionalização orçamentária, tais como: o primeiro denominado de Sistema de Elaboração e Controle do Orçamento – COP, e o segundo denominado Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – SIAF¹. Os dois sistemas são altamente centralizados nos órgãos estaduais, via sistemas on-line. Aliado a isso, a partir de 1999 o governo passou a fornecer teto-orçamentário por ele definido segundo seus

¹ SIAF – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Paraná é o sistema informatizado que processa e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, através de terminais instalados na Diretoria de Contabilidade da universidade. Tem como premissa básica o registro e a contabilização de todos os atos e fatos praticados pelos gestores da instituição. É coordenado pela Coordenação de Administração Financeira da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná, CAFÉ/SEFA. (PIRES, 2001, p. 140). A partir de 1988 o Estado do Paraná passou a desenvolver pela - Companhia de Informática do Paraná (CELEPAR), seu próprio sistema integrado de acompanhamento financeiro SIAF, que foi regulamentado pelo Decreto nº. 7.696, de 07 de março de 1991, com sua implantação a partir do exercício de 1992 em toda a administração direta do Estado.

próprios critérios, debilitando a atuação das instituições. A partir daí as Instituições de Ensino Superior (IES), passaram a enfrentar o desafio da transição entre uma forma de financiamento baseado no planejamento e elaboração do orçamento realizado por elas próprias, de acordo com suas necessidades, e a nova forma de ação definida e executada pelo Estado, por meio do SIAF.

Este estudo apóia-se numa abordagem teórico-metodológica de viés histórico, visando entender como se dá o processo de mudança no ensino superior, num determinado espaço de tempo, e como as forças políticas e econômicas interagem no desenvolvimento dessas mudanças tendo a burocracia do Estado como definidora e impulsora.

Entre os procedimentos metodológicos a serem utilizados neste estudo destacam-se a revisão da literatura, a constituição de um referencial teórico e, com base neste, a análise dos dados coletados junto a órgãos oficiais federais e estaduais para responder às principais questões postas em discussão/demonstração.

Para que os objetivos propostos fossem alcançados e a problemática levantada compreendida dentro dos procedimentos metodológicos utilizados, o presente estudo foi organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo tem o objetivo de fazer uma análise histórica da universidade, relacionando-a à constituição do Estado Moderno, considerando seus fundamentos e suas tendências políticas e de desenvolvimento. São examinados alguns conceitos fundamentais e como eles interagem no desenvolvimento econômico e social.

O segundo capítulo exterioriza a mudança ocorrida no sistema superior público no Brasil, no período de 1995 a 2005, tendo em vista as reformas neoliberais ocorridas nos cenários nacional e internacional. Como as políticas dos organismos multilaterais foram sendo usadas e justificadas para que os Governos federais e estaduais levassem à frente suas propostas de mudança em nível federal e estadual.

O capítulo terceiro apresenta uma breve retrospectiva histórica do sistema público de ensino superior do Paraná. O destaque será dado às medidas tomadas nos oito anos do governo de Jaime Lerner (1995-2002) e nos primeiros anos do governo de Roberto Requião (2003-2006). Procuraremos evidenciar o fato de que os governantes buscaram implementar propostas de mudanças na forma de gestão das IES paranaenses com o objetivo de desresponsabilizar cada vez mais o Estado para com o financiamento do “subsistema” de ensino superior estadual, ao mesmo tempo em que as instituições, na busca de sua autonomia administrativa, financeira e

patrimonial, caminham para a heteronomia, adequando suas agendas científicas aos desígnios das agendas externas.

CAPÍTULO I

2- ESTADO, POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO, UNIVERSIDADE E SEUS SIGNIFICADOS SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.

2.1- Introdução

Este capítulo tem o objetivo de fazer uma análise do significado histórico da universidade, para se conhecer e questionar os fundamentos das tendências que levaram à mudança na educação superior pública do Paraná e compreender, mais especificamente, o sentido das mudanças ocorridas com a introdução de novo modelo de gestão financeira e administrativa das instituições públicas de ensino superior desse Estado.

Para que este estudo da universidade em geral e das questões envolvidas nas políticas de educação superior no estado do Paraná tenha consistência é necessário que se examinem alguns conceitos fundamentais como os de Estado moderno, desenvolvimento político, econômico e social, com os quais a universidade interage.

2.2- O Estado Moderno na Sociedade Capitalista

O Estado Moderno pode ser analisado de diferentes formas, seja pela sua evolução histórica no capitalismo, desde a Revolução Burguesa aos dias atuais, seja do ponto de vista de sua concepção político-ideológica. Entendemos que com as crises econômicas que surgiram a partir do final do século XX, e as profundas mudanças que ocorreram na sociedade capitalista, com a globalização da economia, e a redefinição do papel do Estado, este, passou a ser uma instituição com um poder maior de centralização das suas ações e, desta maneira, realizou alterações nas formas de intervenção estatal, trazendo em consequência destas ações, mudanças na gestão financeira e administrativa das instituições públicas.

Para entender e acompanhar este primeiro momento, faremos uma breve retrospectiva histórica com o objetivo de analisar como se deu a construção do Estado Moderno e da sociedade capitalista ao longo do tempo, e compreender o significado dos seus conceitos. Para esta análise não podemos prescindir das contribuições de autores como MAQUIAVEL, HOBBS, LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU, ENGELS, HOBSON, HEGEL, SMITH, MARX, CARNOY, FERNANDES, entre outros.

Segundo Hobbes “a transferência mútua de direitos é aquilo a que se chama *contrato*” (1997, p. 115). O autor sustenta, em *O Leviatã* (1651), que só após a celebração do pacto social pelo qual cada um e todos os indivíduos, acordados entre si, transferem “a um homem ou assembléia de homens” (ibid., p. 144) o direito de se autogovernarem é que se constitui o Estado², como união de todas as pessoas criada oficialmente. Para Hobbes, só existe Estado quando há o domínio público e “o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido” (ibid., p. 145).

Defende o autor o poder absoluto e ilimitado do soberano, no qual, por meio de um contrato social, o povo submete-se inteiramente ao governo. Por isso “compete ao detentor do poder soberano ser o juiz, ou constituir todos os juizes de opiniões e doutrinas, como uma coisa necessária para a paz, evitando assim a discórdia e a guerra civil” (ibid., p. 148). Portanto as regras devem ser prescritas pelo soberano, para que os homens possam saber quais os bens que ele pode possuir e que ações podem praticar. Para o autor, “é a isto que os homens chamam de *propriedade*” (ibid., p. 148). As regras da propriedade nas ações dos súditos são as leis civis, isto é, as leis de cada Estado.

Para Maquiavel o Estado burguês deveria ser forte e centralizador. O autor, ao escrever *O Príncipe* em 1513, defende que o monarca precisa dominar o Estado para poder dirigir seus negócios e obter o poder. Portanto, o Estado deveria ser unitário. Considerava Maquiavel que a necessidade do Estado unitário nacional é tão grande que todos concordarão em que, para atingir este fim, seja utilizado meio idôneo. Defendia o autor que para se ter fundamentos sólidos do Estado era preciso ter “boas leis e boas armas” (1997, p. 77). As idéias políticas de Maquiavel e Hobbes correspondem às mudanças vivenciadas na sociedade da época.

Marx analisa o processo de mudança nos séculos XIV-XVI, como sendo o período da *Acumulação Primitiva do Capital*, durante o qual ocorre a expropriação dos meios de produção que era a terra e o homem torna-se proprietário de uma única propriedade que é a sua própria força de trabalho, que passa a vendê-la como mercadoria. Portanto,

Os grandes senhores criaram um proletariado muito mais considerável, usurpando os bens comunais dos camponeses e expulsando-os do solo que estes possuíam com o mesmo direito que seus senhores. (MARX, 1981, p. 22).

² “Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembléia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens”. (HOBBS, 1997, p. 145).

Os senhores feudais passaram a cercar as terras que eram comuns para transformá-las em artigo de comércio. Segundo Marx, a grande redução das áreas agrícolas fez com que as famílias se deslocassem do campo para as cidades, abandonando assim suas atividades agrícolas. “A ordem econômica capitalista saiu das entranhas da ordem econômica feudal. A dissolução de uma produziu os elementos constitutivos da outra”. (ibid., p. 15). Esta força de trabalho ficou a disposição da indústria que estava nascendo. Para o autor, “o movimento histórico que converteu os produtores em assalariados se apresenta, pois, como sua libertação da servidão e da hierarquia industrial” (ibid., p. 15). Assim os indivíduos eram absorvidos pelo mercado, contribuindo para a transformação desses indivíduos em mercadoria. “O progresso que esse desenvolvimento realizou consiste em mudar a forma de sujeição, em conduzir a metamorfose da exploração feudal em exploração capitalista”. (ibid., p. 16). Na visão de Marx a base de toda a evolução é a expropriação dos camponeses.

Neste período os homens passam a ser livres dos senhores feudais, porém não podem viver isolados, precisam unir-se uns aos outros. Com o intuito de se manter a unidade entre os homens, nasce o poder centralizador e forte, com um único soberano em que os súditos se submetem a sua vontade, e o soberano que os representa e os defende das invasões estrangeiras e dos conflitos internos “garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos” (HOBBS, 1997, p. 143). Assim a finalidade última do Estado passa ser a defesa dos proprietários e da propriedade privada.

Com o declínio econômico e político da aristocracia, que era a classe dominante da época, surge o fortalecimento e a centralização do poder nas mãos do rei, dando assim origem ao Estado burocrático moderno.

Para Locke, no estado natural³ “nascemos livres na mesma medida em que nascemos racionais” (1997, p. 15). Entre os direitos que Locke considerava naturais, “está o de propriedade”, ao qual no *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* concedem especial destaque. Nessa configuração do Estado encontramos o princípio da igualdade. Para Locke a igualdade não significava igualdade de riqueza, mas igualdade de direitos, igualdade civil. Todos têm direitos à vida, à liberdade, à proteção das leis, à propriedade privada das terras ou do próprio corpo, de dispor de sua força de trabalho da forma como desejar, de escolher seu

³ “O estado natural seria a condição na qual o poder executivo da lei da natureza permanece exclusivamente nas mãos dos indivíduos, sem se tornar comunal. Todos os homens participariam dessa sociedade singular que é a humanidade, ligando-se pelo liame comum da razão. No estado natural todos os homens teriam o destino de preservar a paz e a humanidade e evitar ferir os direitos dos outros”. (LOCKE, 1997, p. 15).

próprio caminho, reforçando a idéia de homem autônomo, senhor de sua vontade. A finalidade do Estado é garantir esses direitos que são naturais afirmando uma concepção de cidadania baseada na igualdade jurídica dos homens.

Montesquieu, em seu tratado *Do Espírito das Leis*, publicado em 1748, valorizava a liberdade política e assim definia a liberdade. “Num Estado, isto é, numa sociedade em que há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar”. (1973, p. 156-157).

Segundo Hegel, pode formar-se um Estado mesmo se os indivíduos que vierem a integrá-lo não tiverem qualquer ligação do ponto de vista dos costumes, da cultura, da língua ou mesmo da religião, pois o Estado identifica-se à cidade, entendida como um espaço de convívio direto e quase íntimo entre os indivíduos que a integram.

Em nossa época pode haver laços muito fracos ou mesmo não haver laço algum entre os membros de um Estado do ponto de vista dos costumes, da cultura e da língua; e a identidade neste domínio, antigo pilar da unidade dos povos, deve ser posta hoje em dia entre as contingências, cuja diversidade das formas não impede uma população de constituir um poder de Estado. (HEGEL, apud TORRES, 1989, p. 25).

Portanto, a atividade política, a participação interessada e permanente nas questões da cidade é entendida como o desdobramento natural da vida dos homens livres, que no cotidiano podem ser visto como sendo o exercício da própria cidadania. O que diferencia de modo radical a situação política da modernidade relativa à pólis grega é o surgimento da individualidade moderna, pois o homem moderno tem nas atividades profissionais privadas o lugar mais freqüente e valorizado de realização pessoal.

A antiga organização feudal da indústria, em que esta era circunscrita a corporações fechadas, já não podia satisfazer às necessidades que cresciam com a abertura de novos mercados. A manufatura a substituiu. (MARX e ENGELS, s.d, p. 22).

Com o surgimento da manufatura, ocorrem profundas mudanças nas relações entre os homens. A produção vem acompanhada por uma nova divisão do trabalho na sociedade, a troca da força de trabalho pelo salário passou a ser a nova relação social. “O crescente desenvolvimento do trabalho, e o aumento do engenho, destreza e discernimento ao qual está ligado, parece ter sido provocado pela divisão do trabalho” (SMITH, 1974, p. 13). O homem não produz mais para a sobrevivência do seu senhor, mas para o mercado em desenvolvimento. A manufatura introduz também o trabalho especializado e parcelado, tornando o trabalho individual um fragmento da produção.

Segundo Rousseau, o “Contrato Social” determina o que as leis “podem ser” e devem ser para corresponder às necessidades individuais e coletivas dos homens como eles são. Para o autor “é preciso estudar a sociedade pelos homens e os homens pela sociedade”. (ROUSSEAU, 1973. p, 27).

Para não correremos o risco das influências e dos desejos pessoais se sobreporem aos desejos e influências da vontade geral é preciso que o contrato social firmado pela sociedade seja respeitado em sua totalidade, e que a igualdade de direitos seja a mesma para todos os cidadãos, e este representar a vontade da maioria.

Nada mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos; o abuso da lei pelo Governo é mal menor do que a corrupção do Legislador, consequência infalível dos desígnios, particulares⁴ (ROUSSEAU, 1973, p. 90).

Para Rousseau (1973, p. 43), a desigualdade que existe entre os homens não vem do uso ou não da razão, mas sim da riqueza que acaba diferenciado quem é rico e quem é pobre. Considerava que o trabalho e a propriedade privada colocam os homens em desigualdade. O trabalho não leva o homem a tornar-se livre e proprietário de si mesmo, mas dá a condição de que este homem possa legitimar a sua independência na sociedade em que vive. Por isso, não é possível afirmar que o princípio da igualdade elimina as desigualdades sociais entre os homens, principalmente em relação às diferenças no campo da riqueza.

[...] quanto à igualdade, não se deve entender por essa palavra que sejam absolutamente os mesmos os graus de poder e de riqueza, mas, quanto ao poder, que esteja distanciado de qualquer violência e nunca se exerça senão em virtude do posto e das leis e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar o outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constrangido a vender-se; o que supõe, nos grandes, moderação de bens e de crédito e, nos pequenos, moderação da avareza e da cupidez. (ROUSSEAU, 1973, p. 72-73).

A sociedade é formada pela soma de indivíduos isolados e autônomos proprietários de si mesmos e do que puderem adquirir mediante suas capacidades pessoais. Dessa necessidade nasce um novo princípio fundamental para a sociedade burguesa: a democracia, que teve sua origem no pensamento político de Rousseau. “Um povo que jamais abusasse do Governo, também não abusaria da independência; um povo, que sempre governasse bem, não teria necessidade de ser governado”. (ROUSSEAU, 1973, p. 90). Neste contexto, pode-se analisar como é difícil colocar em prática o princípio da democracia, pois este expõe a fragilidade e a

⁴ “Se o governo é entregue a um pequeno número, há o risco de vê-lo abusar da lei em seu interesse privado; se permanece na mão da totalidade dos cidadãos, o mesmo perigo há, mas o mal é muito maior, pois a própria função de fazer leis (e, conseqüentemente, de corrigir os abusos) se compromete. Ora, a função legítima é o princípio fundamental da organização política”. (N.de L.G.M.in: ROUSSEAU, 1973, p.90).

instabilidade da sua estrutura na questão da igualdade política, e mostra também como é fácil o acesso às ambições, às subvenções.

[...], pois o luxo ou é o efeito de riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse e o outro pela cobiça; entrega a pátria à frouxidão e à vaidade; subtrai do Estado todos os cidadãos para subjugar-los uns aos outros, e todos à opinião. (ROUSSEAU, 1973, p. 91).

Não há para Rousseau governo perfeito, e também não é possível imaginar que o povo possa ficar em assembléia permanente para decidir os negócios públicos, por isso afirma que “jamais existiu e jamais existirá uma democracia verdadeira”. (1973, p. 90).

Os princípios liberais foram ampliados por Adam Smith no século XVIII. Segundo Amaral (2003, p. 37), neste período a burguesia e a nova nobreza estavam enriquecidas pela participação nas companhias privilegiadas de comércio, pela exploração colonial e pela expansão do comércio. Mas a média burguesia não participava das companhias privilegiadas do comércio e passou a aplicar seu capital diretamente na produção. A corporação, o monopólio e os regulamentos dificultavam o ingresso de novos comerciantes. “A restrição a concorrência se fazia por cobrança de quotas que desencorajavam um mercador especulador de arriscar qualquer empreendimento” (SMITH, 1950, vol. 1 Livro I, Cap. I, p. 354-355). Para esta parcela da sociedade a política mercantilista e o Estado Absolutista representavam um obstáculo ao desenvolvimento dessa nova forma de produzir, porque limitavam o direito da propriedade e impediam a livre concorrência.

No liberalismo, o Estado atua seguindo as regras definidas e estabelecidas pela burguesia, pois é ela que domina os locais e as instâncias legisladoras em que se discutem as regras do Contrato Social. (AMARAL, 2003, p. 39).

Para Amaral (ibid., p. 37), Smith considerava que o bem público realizava-se pela “mão invisível” do mercado e que este ajustará, no longo prazo, as diferenças acumuladas no curto prazo, isto é, cada indivíduo, livre das restrições políticas, poderia realizar seus próprios interesses, e mesmo que de forma não intencional, mas natural e espontânea, melhorar a sua própria condição, por meio de seu próprio esforço pessoal. Constituindo assim a principal fonte de bem-estar e progresso não só individual, mas também social (SMITH, 1996, vol.1, Livro III, Cap. II, p. 436).

Hobson, ao analisar esse processo, em *A Evolução do Capitalismo Moderno*, afirma que “até o fim do que denominamos Idade Média, não existia nenhuma das condições classificadas por nós como essenciais ao amplo e geral desenvolvimento do capitalismo [...] até o século XVIII”. (1985, p. 6). Segundo o autor (ibid., p. 7), a origem das primeiras acumulações está

na *terra*. Os grandes arrendamentos agrícolas faziam com que o produto aumentasse a produtividade agrícola, em função do solo fértil e em consequência do emprego de métodos de aperfeiçoamento do cultivo, aumentando a renda.

O alicerce histórico do capitalismo é a renda, o produto do trabalho da terra, que excede aquilo que é necessário para o sustento dos trabalhadores; esse excedente pertence por força política ou econômica, ao rei, ao senhor feudal ou proprietário da terra, que podem consumi-lo ou estocá-lo. (HOBSON, 1985, p. 7).

Pode-se, então, afirmar que conforme os interesses e as necessidades da sociedade burguesa, os limites de poder e as funções do Estado foram ampliados ou diminuídos. A passagem do feudalismo para o capitalismo foi marcada pela ascensão e o fortalecimento da burguesia. Segundo Hobson (1985, p.8), o crescimento das funções do Estado ocorreu com a finalidade de promover e desenvolver o comércio, criar uma economia monetária ou de troca, criar condições para a existência de relações sociais novas e assegurar a produção da riqueza sob novas bases, o lucro.

No texto a *Miséria da Filosofia*, Karl Marx afirma o seguinte,

Torna-se assim mais claro que as relações de produção nas quais a burguesia se move não têm caráter uno, simples, mas um caráter dúplice; que, nas mesmas relações em que se produz a riqueza, também se produz a miséria; que, nas mesmas relações onde há desenvolvimento das forças produtivas, há uma força produtora de repressão; que estas relações só produzem a *riqueza burguesa*, ou seja: a riqueza da classe burguesa, destruindo continuamente a riqueza dos membros integrantes desta classe e produzindo um proletariado sempre crescente.(1985, p. 117).

O caráter desigual e antagônico revela-se no processo de desenvolvimento, em termos tanto das diferenças e desigualdades dos espaços geográfico-políticos, quanto em termos da estrutura de classes.

O Estado Absolutista, defendido por Hobbes (1997, p. 15)⁵, garantia e assegurava os interesses da burguesia nascente. Porém a garantia e a defesa da propriedade burguesa, a preservação da paz e da ordem, a intervenção do Estado na economia, por meio de leis e práticas, passou a ser questionado. Esta intervenção que ocorreu a partir do século XVIII passou a ser um obstáculo para o lucro. Era preciso haver a superação e o estabelecimento de uma nova ordem, na qual os homens podiam prescindir da intervenção do Estado. Em consequência exigia-se uma liberdade econômica que requeria também, uma liberdade política.

⁵ A tese do estado e do pacto social defendido por Hobbes em o *Leviatã* pretendia justificar o absolutismo. (LOCKE, 1997, p. 15).

Hobson, em *A Evolução do Capitalismo Moderno* dá-nos a dimensão da dinâmica interna do capitalismo e das relações entre economia e política internacional, desde a sua origem, seus instrumentos de expansão, e em particular o desenvolvimento da maquinaria, dos mercados, da economia do trabalho, da divisão internacional do trabalho e do processo da indústria moderna, para o autor,

Quando um país ingressa na economia capitalista moderna com baixo padrão de conforto material para as massas, com uma população crescente e um sistema protecionista, ele pode adiar durante longo tempo a diminuição do nível de ocupação na agricultura e na manufatura, a qual é uma tendência inevitável numa economia avançada. (1985, p. 297).

A substituição das ocupações na agricultura e na manufatura por ocupações comerciais e profissionais é mais lenta em países que mantêm uma política de proteção de produtos manufaturados. Esta proteção impede que a população se qualifique para atender as necessidades da divisão do trabalho.

Engels, em *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, enfatiza que o Estado nasceu da necessidade de controlar as contradições das classes⁶ e, também, nasceu em meio aos conflitos de classe, e por regra geral o Estado pertence à classe mais poderosa, a classe economicamente dominante, que se converte em classe política que reprime e explora a classe dominada. Para o autor,

O Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. (2003, p. 193-194).

Porém, existem algumas exceções. Houve períodos em que as lutas de classes foram amenizadas de forma que o poder do Estado aparece como um mediador dando a entender que ele exercia certa independência perante as classes. Pode-se dizer que esta situação aconteceu no século XVII e XVIII quando a monarquia absoluta controlava a balança entre a nobreza e os cidadãos; da mesma maneira, o bonapartismo do primeiro e do segundo império francês, que colocava o proletariado contra os burgueses, e os burgueses contra o proletariado. Na composição dos Estados históricos pode-se dizer que o “Estado é um organismo para a

⁶ “Classes sociais são grandes grupos de homens que se diferenciam entre si de acordo com a posição que ocupam dentro de um sistema de produção historicamente determinado, de acordo com relações que têm com os meios de produção (relações que são estabelecidas e sancionadas por lei), de acordo com o papel que desempenham na organização social do trabalho e, portanto, de acordo com a maneira em que partilham uma parcela da riqueza social e também com o tamanho dessa parcela... as classes sociais são grupos humanos, uma delas capaz de se apropriar do trabalho da outra porque ocupam posições diferentes dentro de um regime determinado de economia social”. (LENIN apud FIGUEIREDO, 1978, p. 52).

proteção dos que possuem contra os que não possuem” (ENGELS, 2003, 194), pois a classificação da população era feita de acordo com os bens que cada um possuía.

Para Marx a totalidade das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade. No prefácio em *À Contribuição à Crítica da Economia Política* ele afirma,

O modo de produção da vida material condicionou o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina a realidade; ao contrário é a realidade social que determina sua consciência. (MARX, apud CARNOY, 1987, p. 53).

Segundo Fernandes (1983, p. 233), a formação social, a organização da produção e o desenvolvimento das forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou seja, a sua expressão jurídica com as relações de propriedade onde se desenvolveram, e sob as formas ideológicas, sob as quais os homens adquirem consciência, ou não, dessas relações e buscam de alguma forma sair desse conflito.

Eis porque a humanidade não se propõe nunca senão os problemas que ela pode resolver, pois, aprofundando a análise, ver-se-á sempre que o próprio problema só se apresenta quando as condições materiais para resolvê-lo existem ou estão em vias de existir. (MARX, apud FERNANDES, 1983, p. 233).

Na ótica de Marx, é a contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que faz com que o Estado adquira uma existência particular, a existência de uma sociedade civil⁷ autônoma, como uma entidade neutra que represente o interesse geral de toda a sociedade. O Estado é assim um Estado de classes, porque não está acima dos conflitos de classe, mas está envolvido neles, exerce uma função clara e precisa de garantia da propriedade e dos interesses burgueses, quando assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes. Marx e Engels, em *A Ideologia Alemã* (1845-1846), afirmam,

é exatamente a partir desta contradição entre o interesse particular e o comunitário que o interesse comunitário assume como Estado uma configuração autônoma, separada dos interesses efetivos globais e individuais, e assume ao mesmo tempo como comunidade ilusória, mas sempre sobre a base real dos laços existentes em cada aglomeração [...] Segue-se disto que todas as lutas dentro do Estado, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito ao voto etc., etc. nada mais são do que formas ilusórias nas quais são conduzidas as lutas efetivas entre as

⁷ A sociedade civil abrange o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos dentro de um determinado estágio e desenvolvimento das forças produtivas. Abrange o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e nesta medida ultrapassa o estado e a nação, embora por outro lado ela novamente se faça valer para fora como nacionalidade e tenha que se estruturar como Estado para dentro. A expressão sociedade civil veio do século XVIII, quando as relações de propriedade já haviam se destacado da coletividade antiga e medieval. A sociedade civil como tal só se desenvolve com a burguesia; a organização social que se desenvolve imediatamente da produção e do intercâmbio, que em todos os tempos forma a base do Estado e da superestrutura idealista restante, foi, entretanto constantemente designada com o mesmo nome. (FERNANDES, 1983, p. 202).

diversas classes [...] os indivíduos apenas buscam o seu interesse particular, que para eles não coincide com o interesse comunitário, o universal, sendo, a forma ilusória da comunitariedade, este se faz valer um interesse *alheio* a eles e *independente* deles, como um interesse *universal* ele mesmo novamente particular e peculiar, ou eles mesmos têm que se moverem nesse dilema, tal como na democracia. Por outro lado, então, a luta *prática* desses interesses particulares que sempre vão constante e *efetivamente* contra os interesses comunitários e os comunitários ilusórios torna necessária a intervenção e o refreamento *práticos* pelo interesse *universal* ilusório como Estado. (Apud FERNANDES, 1983, p. 199-200).

Para Marx, segundo Fernandes (ibid., p. 201), a contradição está colocada entre o interesse particular do indivíduo e o interesse comum, possui, portanto uma base material. Ela é o produto da divisão do trabalho e da distribuição desigual, tanto qualitativa quanto quantitativamente, do trabalho e de seus produtos. Porém o interesse moderno coletivo não existe apenas na representação como interesse geral, mas se apresenta na realidade como dependência dos indivíduos entre os quais o trabalho está dividido. O Estado moderno tem a característica de um ente neutro que pode agir como mediador e conciliador entre os conflitos, garantindo desta forma que a contradição entre público e privado possa ser administrada institucionalmente. “Assim como tutor do bem comum o Estado se torna aparelhado com a organização, a infra-estrutura e a violência para controlar aqueles que estão subsumidos a seu poder”. (AGUIAR, 1980, p. 45).

Segundo Weber (1999b, p. 9), no Estado moderno a sua natureza é de uma relação institucional associativa dos portadores de poder, que são selecionados, delimitados segundo determinadas regras de divisão de poderes e “afetados todos eles, em virtude de uma restrição estatuída dos poderes, por limitações internas da legitimidade de seu poder de mando”. (ibid, p. 9). A divisão dos poderes para Weber torna possível o Estado nacional, pois nele a “associação política assume totalmente o caráter de uma instituição com competências racionalmente articuladas e divisão de poderes” (ibid., p. 10). O desenvolvimento das relações associativas em direção a uma formação política forma a estrutura institucional do Estado.

Neste contexto é possível analisar a criação do direito e sua aplicação formal, pois “todo direito legítimo baseia-se num estatuto, e o estatuto, por sua vez, nasce sempre, em última instância, de um acordo nacional”. (Weber, 1999b, p. 135). Portanto, para que o contrato seja autêntico os homens precisam ser livres para regulamentar o futuro com base em conceitos e conteúdos instituídos por esse livre acordo. Segundo Condorcet, “o Estado tem a responsabilidade e a obrigação de apagar as desigualdades factícias da sociedade, que a desequilibra e que provêm da riqueza ultrajante, da carência da instrução pública e do enfraquecimento do sistema de previdência social”. (Apud KOUTLOUKA, 1988, p. 37).

O Estado possui a função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social. É precisamente o que o marxismo exprimiu, concebendo o Estado como fator da *ordem*, como *princípio de organização*, de uma formação, não no sentido corrente dos níveis de uma unidade complexa, e como fator regulador do seu equilíbrio global enquanto sistema. (POULANTZAS, 1977, p. 42).

Desse modo, pode-se ver, segundo Poulantzas, (1977, p. 43), por que razão a prática política, que tem por objetivo o Estado, dá origem às transformações de classes. Portanto, é a partir da relação entre o Estado, que é o fator de coesão das classes, e o Estado lugar de consolidação das diversas contradições entre as classes, que podemos interpretar a história. Esta relação mostra a formação da estrutura política, das lutas e das contradições e das transformações que ocorrem entre as classes, num determinado tempo e instância. Para Poulantzas “as transformações e a luta política são o ‘motor da história’, tendo como objetivo o Estado”. (1977, p. 43). Esta relação determina o desenvolvimento social do indivíduo e das instituições sociais, que são os produtos históricos do desenvolvimento tanto da formação social quanto das relações de produção.

Assim, os conflitos inerentes às relações sociais de produção, ao serem levados para o sistema político, transformam os conflitos e lutas sociais em um jogo político institucionalizado. O Estado passa a ser um interventor na economia, porém, a política econômica recebe as influências das condições históricas concretas em que a sociedade se desenvolve. Poulantzas considera que [...] “o Estado é a condensação material de uma relação: o que significa dizer, que [...] o Estado é constituído-atravesado no todo ou em parte pelas contradições de classe”. (1977, p. 23).

Para o autor o Estado tem o papel de mediar esses conflitos para o desenvolvimento do sistema capitalista, e sua intervenção na economia é determinada pela expansão e a centralização do capital. Porém, a política econômica é influenciada pelas condições históricas concretas que a sociedade desenvolve.

A partir da década de 1930, o Estado surge com novo formato, tem como estratégia o planejamento e o desenvolvimento econômico. A relação entre Estado e sociedade desdobra-se no modelo social-democrático e se desenvolve até a década de 1970. Segundo Przeworski, as “[...] reformas imediatas constituíam *etapas* no sentido de que gradualmente elas se acumulariam em direção a uma completa reestruturação da sociedade [...]”. (1995, p. 46).

O capitalismo para os social-democratas era irracional e injusto pela má distribuição de renda e da propriedade dos meios de produção. Porém, sem uma política econômica própria

adotaram a política keynesiana⁸ e descobriram um novo caminho para as reformas. Para Valdemir Pires, “é fácil notar que do keynesianismo às políticas sociais democratas foi um passo”. (2004, p. 6). Segundo o autor, foi realizado um pacto entre capitalistas e trabalhadores com a intenção de domesticar o capitalismo, principalmente, no que se refere à garantia do emprego e à distribuição de renda, esperando que os resultados pudessem ser alcançados por meio da execução de políticas governamentais.

No dizer de Przeworski,

A combinação de democracia e capitalismo estabelece um compromisso: aqueles que não possuem instrumentos de produção consentem com a instituição da propriedade privada do estoque de capital, enquanto os que possuem instrumentos produtivos consentem com as instituições políticas que permitem a outros grupos apresentar eficazmente suas reivindicações quanto à alocação de recursos e à distribuição do produto (PRZEWORSKI, apud, VALDEMIR PIRES, 2004, p. 6).

O processo de globalização comercial, industrial e financeiro, associado ao esgotamento do modelo keynesiano de intervenção estatal⁹, debilita o poder de decisão do Estado, mudando as práticas governamentais. Para Souza Santos, “o Estado transformou-se profundamente, sobretudo nos últimos cinquenta anos”. (1998, p. 4).

Na década de 1970¹⁰, com o aumento das pressões competitivas, as condições recessivas do mercado, as buscas por melhores e novas formas de controle do trabalho levaram à crise do

⁸ Segundo Pinho & Vasconcelos (2004, p. 40-41) John Maynard Keynes (1883 – 1946) rompe com a tradição neoclássica e apresenta um amplo programa de intervenção governamental para a promoção do pleno emprego, já que para ele o capitalismo não regulado era incompatível com a manutenção do pleno emprego e da estabilidade econômica.

⁹ Keynes em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro* (publicado em 1936), obra considerada a expressão máxima de sua teoria econômica “[...] que concerne a todos os níveis de emprego para o sistema econômico, como um todo. É uma teoria de uma economia monetária no sentido de que o dinheiro é uma forma importante sob a qual se acumulam riqueza, e os juros o prêmio pago para que não se entesoure o dinheiro dessa forma. É uma teoria em que as flutuações no volume de investimento explicam as flutuações no emprego” (DILLARD, 1973, p.12).

¹⁰ “Desde a década de setenta, tem crescido violentamente a tendência à estagnação da economia mundial. De 1965 a 1973, conforme relatório do Banco Mundial, o PIB *per capita* dos países desenvolvidos cresceu 3,6% ao ano. Essa média caiu para 2,3% ao longo da década de setenta e para 2,2% nas décadas de oitenta (ver *Relatório da Economia Mundial da ONU* 1991). Nos países subdesenvolvidos a taxa de crescimento do PIB *per capita* caiu de 3,9% no primeiro período para 3,3% no segundo, para, finalmente, só crescer 1,2% na década de oitenta. Os países do Leste Europeu, cujo PIB *per capita* tinha tido importante crescimento de 4,4% na década de setenta, naufragaram num mísero índice de 1% na última década. Esse quadro de desaceleração da economia mundial, permeado de recessões generalizadas, como as de 1974/75 e 1980/83, agravou-se fortemente na virada da década de oitenta para noventa, quando explodiu mais uma nova e profunda recessão. O produto *per capita* mundial, que crescera 2,7% em 1988, só cresceu 0,3% em 1989, tendo diminuído 0,3% em 1990 e 2,0% em 1991. A produção total cresceu 4,5% em 1988, 3,1% em 1989, 1,5% em 1990 e caiu 0,3% em 1991. essa é a primeira vez, desde a Segunda Guerra Mundial, que ocorre uma queda na produção mundial[...]”. (SOUZA, 1995, p. 25-26).

taylorismo/fordismo. A sociedade pós-moderna¹¹ foi em busca da recuperação da capacidade produtiva, que passa pela reestruturação e organização da produção via novas formas de organização da produção, da regulação, de gerência, de nova configuração das relações de trabalho, criando dessa forma o novo padrão de acumulação capitalista. Segundo Souza Santos, o reformismo do Estado¹² prolongou-se até os primeiros anos da década de 1990 e,

Tal como o reformismo social, foi um movimento global desta vez impulsionado pelas instituições financeiras multilaterais e pela acção concentrada dos Estados centrais com recurso a dispositivos normativos e institucionais muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalidade, tais como dívida externa, ajustamento estrutural, controle do défice público e inflação, privatização, desregulamentação, reconhecimento do colapso eminente do Estado-Providência e sobretudo da segurança social, e a conseqüente redução drástica do consumo colectivo da protecção social, etc.(1998, p. 4)

O capitalismo em sua trajetória alterou a forma de produção como também modificou as funções dos indivíduos dessa produção. A partir da década de 1980, o mundo passa a enfrentar um maior aprofundamento da crise do capitalismo, caracterizado como o fim de um modelo-econômico do pós-guerra, que era composto pela indústria de produção de massa, pela política keynesiana e pelo Estado do bem-estar social. A crise levou todos os setores da sociedade a buscarem novas formas de enfrentá-las.

Toda a década de 80 foi marcada por um intenso debate sobre o papel do governo na economia, com franca vantagem para as teses anti-intervencionistas, favorecidas não só pela crise do *welfare-state*, mas também pelo colapso das experiências socialistas e pelo robustecimento da teoria econômica do lado da oferta (*suplly sides economics ou Reaganomics*). (VALDEMIR PIRES, 2004, p. 2).

¹¹ “O pós-modernismo afirma a fragmentação como modo de ser da realidade; preza a superfície do aparecer social ou as imagens e sua velocidade espaço-temporal; recusa que a linguagem tenha sentido de interioridade para vê-la como construção, desconstrução e jogo de textos, tornando-a exatamente como o mercado de ações e moedas toma o capital; privilegia a subjetividade como intimidade emocional e narcísica, elegendo a esquizofrenia como paradigma do subjetivo, isto é, a subjetividade fragmentada e dilacerada; define a filosofia, a ciência e a arte como narrativas, isto é, como elaborações imaginárias de discursos auto-referidos. Realiza três grandes inovações tecnológicas: substitui a lógica da produção pela da circulação, substitui a lógica do trabalho pela da comunicação; e substitui a luta de classes pela lógica da satisfação-insatisfação dos indivíduos no consumo”. (CHAUÍ, 2001, p. 22-23).

¹² “Primeira fase da reforma do Estado, a fase do Estado mínimo, atingiu o seu clímax com as convulsões políticas nos países comunistas da Europa Central e de Leste, mas foi aí também que os limites da sua lógica reformadora se começaram a manifestar. Segunda fase da reforma do Estado e que nesta fase fosse muito mais amplo o espectro político, mais profundas as controvérsias e mais credíveis as alternativas. Em termos de engenharia institucional, esta fase assenta dois pilares fundamentais: a reforma do sistema jurídico e em especial do sistema judicial: o papel do chamado terceiro setor na reforma do Estado”. (SOUZA SANTOS. 1998, p. 4-5).

É nesse espaço que surge o *terceiro setor* chamado de não governamental¹³ e não empresarial, provocando debates sobre a necessidade de se encontrar uma alternativa para o Estado-providência. Conforme Souza Santos, o terceiro setor, é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. (1998, p. 5).

Os aspectos inovadores desse movimento estão na promoção de uma política social com uma maior participação do trabalho voluntário nos quadros de pessoal, com o objetivo de minimizar os custos operacionais; o auto-gerenciamento e o grau de autonomia em relação ao Estado e a busca pela independência do poder político; a flexibilidade na organização institucional procurando adequar-se aos desafios das mudanças sociais. Segundo Souza Santos, “o propósito estava em combater o isolamento do indivíduo face ao Estado e à organização capitalista da produção e da sociedade”. (1998, p. 6)

Continuando, o autor diz que “a emergência do terceiro setor significa finalmente o terceiro pilar da regulação social na modernidade ocidental”, este princípio da comunidade consegue destituir o domínio do “princípio do Estado e o princípio do mercado” que caminharam juntos com valores diferentes e por períodos diferentes. (1998, p. 6).

Para Osborne & Gaebler, “quando os governos deixam de prestar todos os serviços solicitados pela comunidade para ter uma função catalisadora, eles se apóiam pesadamente nesse terceiro setor [...] o terceiro setor é na verdade o mecanismo preferencial da sociedade para fornecer bens coletivos”. (1994, p. 46-47).

O esforço central está na compreensão da construção da esfera pública não-estatal e da redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, pois “o que está em crise no Estado é o seu papel na promoção de intermediações não mercantis entre cidadãos que o Estado tem desempenhado nomeadamente através da política fiscal e das políticas sociais”. (SOUZA SANTOS, 1998, p. 7).

Atualmente o Estado é identificado como ineficiente e incapaz de acompanhar as mudanças da sociedade e as relações sociais de trabalho, em função da nova configuração do mercado mundial, da globalização, das inovações tecnológicas, bem como de dominar os conflitos

¹³As organizações não governamentais podem ser constituídas por “cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações quasi-não governamentais, organizações comunitárias ou de base, etc. As designações vernáculas do terceiro setor variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos enquanto causa.”. (SOUZA SANTOS, 1998, p. 5)

sociais e responder às necessidades da sociedade. Esta incapacidade tem sido atribuída à crise fiscal que teve início na década de 1970, e seu aprofundamento na década de 1980, com o aumento das atividades do Estado e, este, com menos recursos para fazer frente a essas necessidades. Produz-se a idéia que o Estado deveria redefinir seu papel, sua função, reestruturar-se e modernizar-se, para dar respostas rápidas, eficientes e eficazes, exercendo um papel decisivo na reorganização do processo produtivo. Na década de 1990, a questão central das reformas políticas, passa a ser o problema da governabilidade, da eficácia da gestão administrativa. Essas exigências levaram à construção de um novo modelo de gestão dos negócios do Estado.

Sguissardi (2003, p. 16), apoiando-se em Souza Santos (1998), ao analisar a relação da reforma do Estado e o terceiro setor, afirma que a concepção de Estado-empresário¹⁴ seria uma das tentativas de superação da atual da crise do Estado. A concepção de Estado empresa está formulada no livro de Osborne e Gaebler *Reinventando o Governo*, publicado em 1992, que, segundo Santos Souza, “serviu de base à reforma da administração pública da Administração Clinton apresentada pelo Vice-Presidente Al Gore no *Gore Report* de 1993”. (1998, p. 13). Continuando, o autor afirma que “esta mesma concepção, com alguns matizes, subjaz às propostas de reforma do Estado avançadas pelo Banco Mundial nos últimos anos”. (1998, p. 13).

O modelo de gestão pública gerencial não se resume a ter mais governo ou a ter menos governo, mas a “precisamos de melhor governo” (OSBORNE & GAEBLER 1994, p. 25). Os autores reconhecem os limites do neoliberalismo, e a proposta do Estado-mínimo não faz sentido para eles na sociedade atual. Defendem assim a necessidade de reinventar o Estado ou de reformá-lo, com a finalidade de melhorar a atividade governamental. Segundo Souza Santos,

Começou a ser claro que o capitalismo global não pode dispensar a existência de estados fortes, ainda que a força estatal tenha de ser de um tipo muito diferente daquele que vigorou no período do reformismo e se traduziu no Estado-Providência e no Estado desenvolvimentista. Há, pois, que reconstruir essa nova força estatal. A questão do Estado não se resolve pela redução da quantidade de Estado. Resolve-se, sim, pela construção de uma outra qualidade de Estado e para isso há que, ao contrário do que sucedeu na primeira fase, partir da idéia de que o Estado é reformável. (1998, p. 4).

¹⁴ A concepção de Estado-empresário tem muitas afinidades com a filosofia que dominou a primeira fase da reforma do Estado, a fase do Estado irreformável e traduz-se em duas recomendações básicas: privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob a égide deste último. (SOUZA SANTOS, 1998, p. 13).

Em nome da modernização da sociedade e da administração pública e em resposta à crise do Estado do bem-estar social, as reformas empreendidas na gestão pública têm buscado soluções práticas com a simples implantação de teorias de gestão empresarial. O modelo de administração gerencial ou gerenciamento público empreendedor adotado pelo governo redefine seu papel e sua forma de gerir as instituições públicas, passando a orientar-se por princípios e estratégias de forma experimental, gerando crises na forma de governar. Para Valdemir Pires,

Esta crise tem origem na rápida obsolescência dos governos tradicionais, burocratizados, provocada pelo desenvolvimento acelerado de novas tecnologias que estão permitindo, em todo o mundo e em todas as atividades, um inusitado aumento da produtividade, transformando o mundo empresarial e as instituições em geral, bem como a própria forma de agir das instituições. (2004, p. 2).

Osborne & Gaebler, em *Reinventando o Governo*, publicado em 1992, em linhas gerais definem o novo papel do governo, que utiliza os seguintes princípios de forma integrada em todas as suas áreas de atuação e que, segundo Valdemir Pires, (2004, p. 3), podem ser resumidos da seguinte forma,

1. diminui os esforços que despense nas atividades de prestação de serviços (em geral terceiriza ou gere de forma não tradicional) e concentra-se nas atividades de regulação e catalisação;
2. enfrenta os problemas em parceria com a comunidade e não criando estruturas assistencialistas profissionalizadas;
3. introduz a competição na prestação de serviços, dando combate à prática monopolista em todas as frentes, inclusive nos órgãos públicos;
4. opera perseguindo suas missões e não limitando-se a obedecer normas e regras rígidas;
5. avalia os resultados de suas políticas, premiando resultados ao invés de fornecer recursos aleatoriamente;
6. volta-se para o atendimento das necessidades do “cliente” e não da burocracia;
7. empreende, muitas vezes transformando fontes de despesa em fontes de receita e, com isso fugindo do dilema tradicional colocado pela crise fiscal: ampliar tributação ou não realizar;
8. planeja e age de maneira a evitar ou a prepara-se para controlar o surgimento de problemas, conseguindo, com isso, atuar preventiva e não curativamente;
9. descentraliza, não opera com hierarquia rígida, incentiva a participação e constituição de equipes;
10. pratica a regulação estruturando o mercado, ao invés da adoção de programas que o suspendem.

Esta nova forma de governar deixa a impressão, para a opinião pública, que uma revolução está sendo feita, quando na realidade o governo tradicional está numa fase mais de intervenção; sendo empreendedor em detrimento do planejamento, atendendo aos interesses da burocracia em vez do dos *clientes*, trabalhando com os problemas em vez de trabalhar na prevenção, obedecendo a normas em detrimento das missões, sem a preocupação de melhorar seu desempenho. Para Souza Santos, “boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral”. (1998, p. 13).

Neste período houve um aumento na ênfase sobre o controle financeiro na busca pela eficiência e pela qualidade da administração pública. Novas formas de papéis e de culturas organizacionais surgem na década de 1980 com o intuito de tornar o Estado mais ágil, mais eficiente, descentralizado e excelente. Esta nova configuração do Estado fez surgir, segundo Ferlie et al (1999), um fenômeno organizacional abrangente, que ficou conhecido como a *nova administração pública*¹⁵.

O movimento da nova administração orientou o trabalho dos setores públicos com base em valores gerenciais e de mercado. No Brasil, este movimento vem sendo desenvolvido como administração gerencial, isto é, um movimento destinado a introduzir nos órgãos públicos padrões de gestão semelhantes aos adotados pelas empresas privadas. A predominância desse modelo introduziu uma função separada na forma de compra que “levou à criação de novas formas organizacionais, novos papéis e novos modos de trabalhar, com as relações entre unidades cada vez mais baseadas em contratos em vez de em hierarquia”. (FERLIE, et al., 1999, p. 79).

¹⁵ “A nova administração pública tem sido vista pelos críticos como uma ideologia com base no mercado, que invadiu as organizações do setor público previamente imbuídas de valores contra culturais (Laughlin, 1991). Mas também foi vista por outros (Ashburner et al., 1994) como uma administração híbrida, com ênfase contínua nos valores fundamentais do serviço público, embora expressa de uma nova maneira. No entanto, muitos concordam que a nova administração pública deve ser vista atualmente como uma importante ruptura nos padrões de administração do setor público (Dunleavy e Hood, 1994) e com um significado maior do que um simples modismo.[...] Para Hood (1991), o movimento da nova administração pública foi moldado pelo surgimento de conjuntos de teorias, tais como a nova economia institucional (Downs, 1967; Niskanen, 1971; O. Williamson, 1975 e 1985). Esses conjuntos incluem áreas como a teoria da maximização burocrática; a teoria dos custos de transação; teoria do principal agente e teoria do paramercado e forneceu um conjunto de idéias sofisticadas que gozou de grande influência durante a década de 1980. Essa teoria tem sérias implicações para a reestruturação das agências públicas. A teoria da escolha pública (Niskanen, 1971) sugere que as agências governamentais fornecem mais serviços comunitários devido ao comportamento de maximização do orçamento, devido à falta de forças eficazes de mercado (para um posicionamento crítico, ver Dunleavy, 1991). A reação necessária seria cortar o *desperdício* do governo por meio do desmantelamento dos sistemas de corrupção e cartelização, da introdução de regulamentos externos, do *downsizing* e da terceirização e dar incentivos mais fortes para o desempenho. (FERLIE et al., 1999, p. 24-25). A nova administração pública não é de modo algum um avanço britânico isolado, mas uma tendência internacional marcante na administração pública, observável a partir da década de 1970”. (FERLIE et al., 1999, p. 34).

Segundo Valdemir Pires, (2004, p. 9), a tese da reinvenção do governo propõe “ampliar a possibilidade de sucesso da democracia representativa”, melhorando a atuação das burocracias governamentais e melhorando o relacionamento entre governo e comunidade.

2.3- A Política numa Perspectiva Histórica

A política pode ser analisada de diferentes formas, seja pela sua evolução histórica no capitalismo, desde a Revolução Burguesa aos dias atuais, seja, pelas convenções que foram estabelecidas. “Trata-se, pois, de saber que convenções são essas”. (ROUSSEAU, 1973, p. 29).

As leis, no seu sentido mais amplo, são relações necessárias que derivam da natureza das coisas e, nesse sentido, todos os seres têm suas leis; a divindade possui suas leis; o mundo material possui suas leis; as inteligências superiores ao homem possuem suas leis; os animais possuem suas leis; o homem possui suas leis. (MONTESQUIEU, 1973, p. 33).

Portanto cada governo tem sua forma de domínio, é preciso conhecer quais e como as leis derivam desse poder, pois “cada governo tem sua natureza e seu princípio” (MONTESQUIEU, 1973, p. 75), entende-se por sua natureza como se faz, e por seu princípio a maneira de agir. Na sociedade onde os homens não são iguais, portanto, é necessário que as leis sejam elaboradas de forma que possam dar moderação aos homens, quer sejam eles governados quer sejam eles governantes, buscando assim diminuir as desigualdades entre as classes sociais. Esta é a ação fundamental da arte de governar, é a relação política entre o Estado e o cidadão. “Pois as ações dos homens derivam de suas opiniões, e é no bom governo das opiniões que consiste o bom governo das ações dos homens, tendo em vista a paz e a concórdia entre eles” (HOBBS, 1997, p. 148).

Por isso, a ação política está relacionada principalmente na forma como os governantes governam e os indivíduos obedecem. Para Locke, “o estado de sociedade e, conseqüentemente, o poder político nasce de um pacto entre os homens”. (1997, p. 15). É por meio das determinações do pacto social que os líderes serão escolhidos para defender o processo das decisões da sociedade. As lutas políticas e as suas conquistas nunca são

individuais, mas coletivas¹⁶, e elas só acontecem quando grupos¹⁷ se organizam sob a mesma ideologia e por meio de estratégias pré-definidas para se alcançar um objetivo, que neste caso tem a finalidade de chegar ao poder, de governar. “A mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a da família; [...]. A família é, pois, se assim se quiser, o primeiro modelo das sociedades políticas” (ROUSSEAU, 1973, p. 29).

O princípio da igualdade nasce na democracia (Montesquieu, 1973, p. 70). Porém, toda desigualdade na democracia deve ter sua origem na natureza da democracia e no próprio princípio da igualdade. Para o autor, “a democracia deve, portanto, evitar dois excessos: o espírito da desigualdade, que a conduz à aristocracia ou ao governo de um só; e o espírito de igualdade extrema, que a conduz ao despotismo de um só. (1973, 122). Contudo só a vontade geral de um povo pode dirigir as forças do Estado de acordo com os interesses e as finalidades comuns dessa sociedade. As decisões devem ser coletivas e, assim atender ao interesse de todos. É preciso também definir a vontade coletiva e a vontade política em geral no sentido moderno; a vontade como consciência atuante da necessidade histórica, como protagonista de um drama histórico real e efetivo” (GRAMSCI, 1980, p. 7). As leis devem representar os direitos e deveres políticos da sociedade representando, desta forma a proteção dos interesses privados, ou seja, a liberdade individual e da condição de proprietário. Desta forma os limites de poder e as funções do Estado são ampliados ou diminuídos conforme o interesse e as necessidades da sociedade e da época.

Conforme a sociedade burguesa vai se consolidando, os homens vão assumindo novos comportamentos. Surgem sujeitos responsáveis individualmente por sua subsistência, por meio de sua capacidade de produção e competição em contrapartida aos laços de dependência que eram próprios das relações feudais. Para esta sociedade burguesa surge o princípio fundamental da democracia. No entanto, segundo Rousseau (1973, p. 84), para que o Governo exista é preciso que ele seja separado do Estado, e assim, todos os seus membros possam atender o objetivo para o qual ele foi instituído. É preciso um *eu* particular, uma sensibilidade comum com seus membros, uma vontade própria, garra, disposição e uma busca constante de sua conservação. A forma de conseguir essa subsistência é feita por meio de assembleias de

¹⁶ “O processo de formação de uma determinada vontade coletiva, para um determinado fim político, é representado não através de disquisições e classificações pedantescas de princípios e critérios de um método de ação, mas como qualidades, traços característicos, deveres, necessidades de uma pessoa concreta, tudo o que faz trabalhar a fantasia artística de quem quer convencer e dar forma mais concreta às paixões políticas”. (GRAMSCI, 1980, p. 3-4).

¹⁷ “Este organismo já é determinado pelo desenvolvimento histórico, é o partido político: a primeira célula na qual se aglomeram germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais”. (GRAMSCI, 1980, p. 6).

conselhos. As dificuldades encontram-se na maneira de ordenar esse todo, de forma que nada altere a sua constituição e assim, fortaleça a sua força como um todo e a força particular, para a conservação do Estado.

Nas palavras de Rousseau é preciso “estar sempre pronto a sacrificar o Governo ao povo, e não o povo ao Governo”. (1973, p. 85). A forma democrática de governar está sujeita a mudanças constantes e exige vigilância permanente para ser mantida na sua forma original tanto da parte do governo, quanto da parte dos cidadãos.

A participação dos cidadãos na política pode ser permanente ou temporária, pois quem pratica política, participa do poder e influencia na distribuição do poder entre os grupos ou entre as pessoas. Para Weber “o Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes é uma relação de *dominação* de homens sobre os homens apoiada no meio de coação legítima” (1999b, p. 526).

O homem político pode dedicar-se ao serviço de fins nacionais ou humanitários, sociais, éticos ou culturais, profanos ou religiosos. Pode também estar apoiado em sólida crença no *progresso* - nos diferentes sentidos dessa palavra – ou afastar totalmente sua crença; pode pretender servir uma *idéia* ou, por princípio, recusar valor a quaisquer idéias, para apenas cultivar fins materiais da vida cotidiana. (WEBER, 1999a, p. 108).

Apesar de o homem político, no pensamento de Weber (1999a, p. 109), estar a serviço dos fins nacionais e humanitários perante o Estado e a sociedade civil, a ética não deve preocupar-se só com a culpa do passado, questão improdutiva do ponto de vista político, porque esta questão não se resolve por si só; o que constitui o interesse próprio do homem político é o seu futuro e a sua responsabilidade diante deste futuro. Porém, a sociedade é constituída por cidadãos desiguais que são divididos em fortes e fracos, em ricos e pobres, e em sábios e ignorantes em superiores e inferiores.

Para exercer as várias formas de governo (BOBBIO, 1999, p. 77), e poder governar a sociedade civil, tendo em vista, as relações entre as classes sociais e as relações entre os diferentes grupos sociais, dentro de uma mesma classe, convencionou-se formas de poder que

podemos chamar de poder econômico¹⁸, poder ideológico¹⁹ e poder político²⁰. Na visão de Weber (1999a, p. 110), juntas estas três formas de poder contribuem para instituir de forma clara e para manter as relações e as estruturas econômicas e políticas numa sociedade dos desiguais, numa sociedade dividida em classes sociais, numa sociedade de dominados e dominantes, numa sociedade de governantes e governados as condições que as estruturas se organizam se antagonizam e se modificam.

A associação política tem capacidade de confiscar para si todos os conteúdos possíveis de uma ação de associação, e de fato não há nada no mundo que não tenha sido, em algum tempo ou lugar, objeto da ação social de associações políticas. (WEBER, 1999b, p. 156),

Fundamentada na teoria da ação baseada em valores, de Weber (1999b, p. 157), a teoria da modernidade afirma que os membros tradicionais da sociedade não seriam capazes de tomar decisões racionais que fossem funcionais numa sociedade moderna complexa. Porém, os valores e os objetivos políticos devem aumentar a consciência da população no que diz respeito às desigualdades sociais e à dependência nacional, por isso a organização das massas é requisito fundamental para a prática política. Porque o modo pelo qual o Estado e a Economia se relacionam exprime, necessariamente, as relações e influências recíprocas entre o poder político e o poder econômico.

Como diz Nogueira (2004, p.67), trata-se de reinventar a política como prática e como projeto, de retomar a dimensão política de modo que se possa ir além da política tradicional, geralmente conduzida pelos políticos e seus partidos, alcançando a vida mesma das pessoas.

¹⁸ “O poder econômico é aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. Na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem contra os que não os possuem, exatamente no sentido específico da capacidade de determinar o comportamento alheio. Em qualquer sociedade onde existem proprietários, o poder do proprietário deriva da possibilidade que a disposição exclusiva de um bem lhe dá de obter que o não proprietário (ou proprietário apenas de sua força-trabalho) trabalhe para ele e nas condições por ele estabelecidas”. (BOBBIO, 1999, p. 82).

¹⁹ “O poder ideológico é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não uma ação. Deste tipo de condicionamento deriva a importância social daqueles que sabem, sejam eles os sacerdotes nas sociedades tradicionais, ou literatos, os cientistas, os técnicos, os assim chamados ‘intelectuais’, nas sociedades secularizadas, porque através dos conhecimentos por eles difundidos ou dos valores por eles afirmados e inculcados realiza-se o processo de socialização do qual todo grupo social necessita para poder estar junto”. (BOBBIO, 1999, p. 42-43).

²⁰ “O poder político é definido como o poder cujo meio específico é a força que serve para fazer entender porque é que ele sempre foi considerado como o sumo poder, isto é, o poder cuja posse distingue em toda a sociedade o grupo dominante. De fato, o poder coativo é aquele de que todo o grupo social necessita para defender-se dos ataques externos ou para impedir a própria desagregação interna. Nas relações entre os membros de um mesmo grupo social, não obstante o estado de subordinação que a expropriação dos meios de produção cria nos expropriados, não obstante a adesão passiva os valores transmitidos por parte dos destinatários das mensagens pela classe dominante, apenas o emprego da força física serve para impedir a insubordinação e para domar toda forma de desobediência”. (BOBBIO, 1999, p. 83).

2.4- O Desenvolvimento e o Processo de Transformação Social

Segundo Weber, “o primeiro indício de uma política econômica racional aparece na Inglaterra, no século XIV; trata-se do fenômeno que, desde Adam Smith, se chama mercantilismo”. (1999b, p. 523). Era o fortalecimento do poder do Estado em relação ao exterior. Para o autor Mercantilismo²¹ significava, portanto, “a formação de uma potência estatal moderna, e isto diretamente mediante o aumento das despesas principescas, e indiretamente mediante o aumento da capacidade tributária da população”. (1999b, p. 523).

Para Marx, em *A Origem do Capital: A Acumulação primitiva*, “a relação oficial entre o capitalista e o assalariado é de caráter puramente mercantil”. (1981, p. 13). Para o autor, “a essência do sistema capitalista está, pois, na separação radical entre o produtor e os meios de produção” (1981, p. 14). Esta separação torna-se mais freqüente e numa escala cada vez maior desde o estabelecimento do sistema capitalista; “mas, como esta separação constituía a sua base, ele não poderia estabelecer sem ela” (1981, p. 14).

O trabalhador jamais poderia ser um livre vendedor de sua força de trabalho, pois estava submetido às corporações, à indústria, e ele não era dono de sua força de trabalho. “Os primeiros fundamentos do regime capitalista tiveram seu prelúdio no último terço do século XV e no começo do século XVI”. (ibid., p. 21). Neste período o povo foi expropriado de suas terras. Surgem os “latifúndios modernos que substituíram os senhores feudais” (1981, p. 35). No século XVII com o roubo constante das terras surgem as “fazendas de capital ou fazendas de comércio para transformar a população dos campos em proletariado disponível para a indústria”. (1981, p. 36). Nos séculos XVIII e XIX estas fazendas foram fechadas, com o uso do método da expropriação. (1981, p. 36).

Os despojos dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios do Estado, a pilhagem dos terrenos comunais, a transformação usurpadora e terrorista da propriedade feudal e mesmo patriarcal, em propriedade privada moderna, a guerra às cabanas, foram os processo idílios da acumulação primitiva. Conquistaram a terra para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e entregaram à indústria das cidades braços dóceis de um proletariado sem lar nem pão. (MARX, 1981, p. 54-55).

Esse proletariado foi duramente castigado, pois não houve tempo para a sua adaptação ao novo sistema social, “ficou submetido à disciplina que exige sistema assalariado, por leis de

²¹ “O tipo de doutrina econômica conhecida como mercantilismo apareceu entre a Idade Média e o período de triunfo do laissez-faire, isto é, aproximadamente entre 1500 e 1776, embora as datas variem em países e regiões diferentes”. (OSER, 1983, p.19). “O grande mérito do mercantilismo reside na sua função histórica, qual seja, a de ter concorrido para que vencesse a nossa civilização a decisiva etapa de transação da economia regional para a economia nacional.” (HUGON, 1979, p. 83).

um terrorismo grotesco: pelo açoite, a marca com ferro em brasa, a tortura e a escravidão” (MARX, 1981, p. 64). O trabalhador, para Fernandes (1983, p. 371), passa a ser escravo da classe burguesa, do Estado burguês, da máquina, do dono da fábrica. “Quanto menos o trabalho exige habilidade e força isto é, quanto mais a indústria moderna progride, tanto mais o trabalho dos homens é suplantado pelo das mulheres e crianças”. (1983, p. 371). Segundo Hugon “por outro lado, o desenvolvimento do capitalismo atrai para os centros industriais grande parte da mão-de-obra rural, de pequenos proprietários expulsos de suas modestas propriedades, entram também para a categoria dos operários urbanos”. (1979, p. 220).

Na história moderna, a vontade do Estado é de um modo geral, determinada pelas cambiantes necessidades da sociedade burguesa, pela supremacia desta ou daquela classe, em última instância pelo desenvolvimento das forças produtivas e das relações de troca. (FERNANDES, 1983, p. 480),

Segundo Oser & Blanchfield, “o desenvolvimento econômico, implica em melhora ou aumento na eficiência” (1983, p. 409). O desenvolvimento pode ser analisado sob diferentes aspectos estruturais e em funcionamento no Estado. Porém “o desenvolvimento econômico é um processo de transformação qualitativa da estrutura econômica de um país” (SINGER, 1977, p. 69). Neste contexto não é possível falar sobre desenvolvimento separadamente do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento político e do desenvolvimento social. Os sistemas devem estar integrados para que haja uma inter-relação entre eles, para se dar o desenvolvimento social, desenvolvimento político e econômico.

Segundo Ianni (1986, p. 18), o desenvolvimento econômico num país capitalista envolve principalmente capital, força de trabalho, tecnologia e divisão social do trabalho como forças produtivas. Porém é preciso sempre ter em mente que estas forças produtivas não se organizam não se desenvolvem ou não se reproduzem apenas pelas ações empresariais, mas também pelas ações governamentais.

Na prática, o desenvolvimento econômico somente se realiza quando uma parte do excedente econômico produzido pelos trabalhadores (isto é, pelo trabalho social produtivo) é investida produtivamente. (IANNI, 1986, p. 18).

Quando ocorrem mudanças efetivas na estrutura econômica, esta repercutirá na estrutura política e social. Só haverá desenvolvimento econômico quando houver crescimento do padrão de vida da população. Desta forma “a política do desenvolvimento tem de se adequar à etapa em que a economia se encontra, em cada momento”. (SINGER, 1977, p. 70).

2.4.1- As Transformações no Processo de Desenvolvimento Brasileiro Pós-1964

De um modelo primário exportador presente na economia brasileira desde o seu período colonial, o país se insere a partir de 1930 num modelo de desenvolvimento urbano-industrial, marcado por forte crescimento econômico. Para Bresser Pereira, (1977, p. 95), este processo se estende até o 1961 e foi caracterizada por profundas transformações na estrutura social brasileira.

No início da década de 1960 o Brasil enfrenta profunda crise institucional, agravada por dificuldades econômicas e políticas. Em 1964 ocorre uma ruptura do estado de direito, com o golpe de estado promovido pelos militares. Esta instabilidade política afeta o desempenho da economia brasileira. Em 1965 ocorre o agravamento da crise econômica e o país sofre violenta redução de sua atividade industrial, em parte devido à crise da energia elétrica e em parte pela crise política e econômica. A partir de 1968, a economia entra numa fase de recuperação, o governo formula o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*.

Nesses anos (1964-1970) o poder público foi levado a interferir praticamente em todos os setores do sistema econômico nacional. Isto significa que o governo reelaborou as condições de funcionamento dos mercados de capital e força de trabalho como *fatores* básicos do processo econômico. (IANNI, 1986, p. 229-230)

Foram três os fatores fundamentais para a recuperação da economia. O primeiro fator foi conjuntural, pois ocorreu principalmente, segundo Bresser Pereira (1977, p. 175), no Ministério da Fazenda, ao reequilibrar a economia brasileira, conciliando uma elevada taxa de desenvolvimento com uma taxa de inflação moderada. O segundo fator foi o da política governamental ter obtido êxito quando restabeleceu o equilíbrio entre a procura e a oferta agregada. Diagnosticou e contornou a inflação de custos, desenvolveu o mercado de capitais, e estimulou as importações. O terceiro fator foi o de dar tranqüilidade econômica à classe empresarial, e permitir que a capacidade ociosa represada na economia fosse em parte eliminada.

Ao governo cabe uma função estratégica no processo de desenvolvimento, não só porque manipula os instrumentos de política econômico-financeira como por força de sua responsabilidade na construção da infra-estrutura econômica e social na produção de bens e serviços de que depende fundamentalmente o setor privado, (IANNI, 1986, p. 248).

Na visão de Bresser Pereira (1977, p. 221), o Brasil entra em um novo modelo histórico de desenvolvimento econômico e político. Com a crise do capitalismo internacional na década de 30 tem início no Brasil um novo modelo de desenvolvimento: o modelo de substituição de

importações. A partir de 64 o governo tecnoburocrático militar²² liderou uma política desenvolvimentista, em estreita aliança com o capitalismo nacional e internacional. Foi posta em prática uma política voltada para a produção de bens duráveis e bens de consumo, esta política favoreceu, também, as grandes empresas nacionais e as empresas estrangeiras, capitalizou e privatizou a economia e reduziu os salários, estimulando desta forma um crescimento do sistema financeiro.

Modernizou o país, mas não de forma sustentada ou consistente, na medida em que recheou de artificialismo a estrutura produtiva e implicou um elevado custo social. (NOGUEIRA, 2004, p. 19).

Para Petras (2001, p. 11), o modelo era desenvolvimentista, pois os militares continuaram com a política de proteção das instituições locais nacionalmente estrangeiras como, por exemplo, bancos, bens de capital e petróleo e continuaram a subsidiar as políticas e os projetos industriais. A maior mudança foi na liberalização da regulamentação para a entrada em grande escala em longo prazo do capital estrangeiro numa grande quantidade de setores indústrias, mas particularmente no setor automobilístico.

Durante o regime militar, o capital estrangeiro foi visto como ‘parceiro’ do capital nacional, que estimulava a indústria nacional através de regulamentações que especificavam uma crescente percentagem de componentes nacionais nas montadoras subsidiárias estrangeiras. (PETRAS, 2001, p. 11).

Segundo Ianni (1986, p. 225), o capitalismo internacional passou a interessar-se pela indústria brasileira, porque o capital internacional, por meio dos investidores, vislumbrou excelentes possibilidades de lucros e de acumulação de capital. Um ponto a ser levantado é a subordinação do capital nacional, tanto ao capitalismo internacional quanto ao governo tecnoburocrático. O Brasil continuava com o modelo de desenvolvimento dependente.

A estratégia política destinada a consolidar e expandir o capitalismo dependente (ou interdependente, segundo os seus adeptos) implicava na acentuação e expansão da complementaridade e interdependência entre o subsistema econômico brasileiro e o capitalismo mundial. (IANNI, 1986, p. 226).

Na visão de Ianni (ibid, p. 273), é uma nova dependência, a dependência desenvolvimentista, que passa a ser feita por meio da integração do Brasil no sistema capitalista internacional.

²² “Os militares, que assumiram o poder em 1964, constituem um grupo tecnoburocrático por excelência. Originam-se de uma organização burocrática moderna como são as Forças Armadas. Possuem preparo técnico, administram recursos humanos e materiais consideráveis. Adotam sempre os critérios de eficiência própria da tecnoburocracia. Como não se bastassem, chamaram imediatamente para participar do governo tecnoburocratas civis. Estes dois grupos, com origem na nova classe média, a partir especialmente do Governo Costa e Silva assumiram plenamente as rédeas do governo e colocaram como seus objetivos básicos o desenvolvimento econômico e a segurança”. (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 223).

Integração sem autonomia tecnológica e sem autonomia em matéria de acumulação de capital. A dependência tecnológica em relação ao mundo internacional aumenta na medida em que as empresas estrangeiras, não se preocupam em desenvolver uma tecnologia brasileira.

O país passa pelo modelo de concentração de renda e esta é associada positivamente com o desenvolvimento econômico. “O Brasil optou por uma forma de desenvolvimento na qual parte substancial das decisões econômicas é tomada por influência do livre jogo das forças do mercado”. (IANNI, 1986, p. 275). Segundo Petras (2001, p. 18), porém, era um desenvolvimento com marginalização econômica e social, pelo qual se acentuava a marginalização da classe menos favorecida. O modelo de desenvolvimento empregava muito menos mão-de-obra por unidade de capital, que apesar da concentração de renda facilitava o processo de desenvolvimento, criava, também, distorções sociais e uma dependência econômica e política.

Em 1983-84 acontece a luta pela eleição direta do Presidente da República. O movimento consegue desencadear uma campanha popular de descontentamento e uma grande vontade de mudar.

A chegada ao poder da Aliança Democrática, em 1985, simbolizou o fim de uma época e redefiniu as condições concretas do fazer político, dando passagem a uma dialética entre o Estado e a sociedade. (NOGUEIRA, 2004, p. 23).

A sociedade nesta época tinha dificuldades de se articular politicamente, porém não deixou nunca de se manifestar, de se movimentar e de mostrar sua força. Nogueira descreve esse quadro político quando afirma:

A ditadura havia levado a sociedade a odiar a política e a esperar tudo da política. Na medida em que acelerou a formação social das classes e atrofiou-as no plano político, pôs em curso um processo errático que, num primeiro momento, dirigiu-se contra o próprio regime militar e, num segundo momento, contaminou toda a vida nacional. Os brasileiros foram incentivados a manter relações ambíguas com a política. Ampliaram seus atritos e se desiludiram com a classe política, passaram a pôr em dúvida a eficácia de eleições e rotinas parlamentares, hostilizaram partidos e institutos de representação. Paralelamente, com o avanço da abertura democrática, foram confiando no poder transformador da política, apostando no poder eleitoral e na capacidade executiva de governantes bem intencionados, aceitando que votos bem dados poderiam, se não encher barrigas, ao menos criar condições para a mudança. (2004, p. 23-24)

Segundo Nogueira (2004, p. 24), em 1988 o país conhece uma nova Constituição “cidadã”. No plano político continua a eleger seus presidentes e representantes, a democracia toma conta do país, vence a inflação, toma consciência da questão do Estado e da gestão pública,

mas mergulha na globalização²³. Porém, o Brasil retornou à democracia, mas, apesar da democratização, o país continua a exibir níveis vergonhosos de pobreza e exclusão. Além de ter tido alguma melhoria na questão da distribuição de renda, não melhorou seus indicadores sociais. Conforme dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no período de 2000/2001 o número de brasileiros que sobrevivem com menos de US\$ 1 por dia atingia 11,6% da população, “[...] em parte deriva da estrutura econômica e financeira do capitalismo globalizado”. (NOGUEIRA, 2004, p. 27).

Em outubro de 1994, é eleito presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso. Na visão de Petras (2001, p. 9), o presidente assume o poder em meio à onda mundial das reformas sociais democratas, que tinham por finalidade preparar o caminho, assim chamada de terceira via, entre o capitalismo na sua forma neoliberal e o socialismo na sua forma antiga, que agora não existe mais. Só que as expectativas e os resultados são bem diferentes do que se esperava. A maior ironia da história foi o desmonte feito pelo governo de Fernando Henrique Cardoso de “um modelo capitalista de crescimento de maior êxito e a volta a um modelo liberal associado a crises e o atraso econômico”. (2001, p. 9).

Nos oito anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo Petras (ibid, p. 13), o país viveu de promessas modernas e de estabilização econômica, assumiu formas perversas com relação ao emprego, implantou a liberação comercial, desregulamentou financeiramente o país, desmontou o setor estatal e vendeu empresas lucrativas a investidores privados estrangeiros e brasileiros, privatizou empresas públicas, abriu o mercado ainda mais para o capital estrangeiro, ajustou o Estado ao neoliberalismo. O país entrou na era da globalização.

O Brasil fez o círculo completo de um país liberal exportador de matéria-prima a um dinâmico país em industrialização e potência industrial emergente, com base num modelo estatal nacional, para acabar como país subsidiário de credores e investidores estrangeiros, alienado e em situação de retrocesso e estagnação, totalmente dependente da bondade das instituições financeiras internacionais. (PETRAS, 2001, p. 13-14).

A política econômica para o desenvolvimento do Brasil, segundo Petras (ibid, p. 30), no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, era o da estabilização. Suas premissas e estratégias de desenvolvimento do livre mercado foram nulas. Pois a privatização das empresas públicas não fez com que entrasse no país o capital estrangeiro esperado, para que este pudesse revitalizar novos setores da economia. A desregulamentação não levou o país a

²³ Ver *A globalização da Economia* em Boaventura de Souza Santos, 2005, p. 289.

uma maior competitividade, ao contrário levou grandes empresas privadas à falência, como também, levou à falência, muitas empresas locais de pequeno e médio porte.

Esta política, na visão de Petras, (ibid, p. 34), fez com que o presidente tomasse medidas mais drásticas em nome do desenvolvimento nacional. Privatizou mais, realizou maiores cortes no orçamento social e fez com que o país tivesse maior dependência das finanças internacionais, o que significou a exclusão do trabalho para o trabalhador e uma maior participação do capital estrangeiro na economia do país.

Em que pesem todos os esforços para a estabilização da economia, suas dificuldades são decorrentes da crise do Estado brasileiro, refletida no esgotamento de sua capacidade de financiamento.

O Estado brasileiro perdeu a capacidade de investimento e desenvolvimento, mas não é demais afirmar que o atual governo não é responsável primeiro por esta situação. Na realidade, ao longo da década de 1990, assistiu-se a um quadro de reformulação política e econômica que acirrou o ajuste das políticas sociais, entre elas as educacionais, às reformulações econômico-financeiras em curso. (MANCEBO, 2004, p. 858).

A política educacional, segundo Pires, (2005, p. 53), se coloca em confronto com o Estado do bem-estar social que foi construído durante o século XX, sob a aliança política capital-trabalho que foi orquestrada pela social-democracia. Esta política fez com que a política educacional aumentasse seu caráter de política econômica, perdendo, assim, suas características de política pública e política social. Deixa de ser política pública porque passa a incentivar a participação da iniciativa privada na oferta dos serviços educacionais, propondo a flexibilização das normas e o menor poder dos setores do governo para com a educação. O “Estado passa a ser concessionário e não promotor da educação”. (PIRES V, 2005, p. 54).

2.5- A Universidade e sua Função Social

No século XII, em plena Idade Média, surge a universidade²⁴ medieval. “Nesse período se constitui o modelo da universidade tradicional, a partir das experiências precursoras de Paris e Bolonha” (TRINDADE, 2001, p. 11), e, sob a proteção da Igreja Romana, se implanta em todo o território europeu. Para Charle (1996, p. 21), no século XIII foi garantido pelo papado o princípio de autonomia à universidade, que apostava na sua modernidade institucional intelectual.

²⁴ Ver também *História das Universidades* de Charle, Christophe, 1996.

A universidade renascentista começa no século XV e, para Trindade (2001, p. 11), elas recebem as influências do impacto das transformações comerciais do capitalismo e do humanismo literário e artístico, que surge nas repúblicas urbanas italianas, a universidade se estende pelos principais países da Europa e sofre também os efeitos da Reforma e da Contra-Reforma. O século XVII foi marcado pelas descobertas científicas em vários campos do saber. No século XVIII o Iluminismo influenciou a revolução industrial inglesa, com a valorização da razão, do espírito crítico, da liberdade e tolerância religiosas. A universidade introduz a institucionalização da ciência numa transição para os modelos que serão desenvolvidos no século XIX. A universidade moderna surge no século XIX e chega aos nossos dias, com uma nova relação entre Estado e universidade. A universidade chega às Américas no fim do século XVI.

Cabe observar que há um padrão marcadamente diferenciado no ensino superior da América Latina. Na América espanhola, a universidade se implanta logo após a conquista e, até fins do século XVII, existe uma rede de 12 instituições de norte a sul do continente. A primeira é de 1538, em Santo Domingo²⁵, na América Central e, em 1613, é fundada pelos jesuítas a sexta universidade, situada em Córdoba, na Argentina. O modelo espanhol transplantado não é somente o da velha Universidade de Salamanca, mas sobretudo da nova Universidade de Alcalá, atual Complutense, e até fins do século XVII domina o padrão tradicional das faculdades de teologia, leis, artes e medicina. (TRINDADE, 2001, p. 11).

A partir da revolução burguesa, segundo Sguissardi e outros (2004, p. 647), a universidade reagiu e obedeceu com veemência às necessidades de seu tempo histórico. Para atender às exigências da revolução francesa, a universidade profissionalizou-se, tornou-se napoleônica²⁶. Em atendimento ao desenvolvimento científico da Prússia, a universidade passou a ser

²⁵ “São Domingos (1538), a de Lima (1551) e a do México (1551); instituídas por decreto real com estatutos inspirados nos de Salamanca e de Alcalá, quase sempre controladas por ordens religiosas (Dominicanos, Jesuítas), ensinando principalmente Teologia e Direito Canônico, as universidades da América Latina eram claramente fundações coloniais e missionárias: vinte delas foram estabelecidas antes da independência, com maior ou menor sucesso, nas principais colônias espanholas. No Brasil, não houve nenhuma. Na América do Norte, as primeiras universidades, sob a forma de colégios, foram antes de tudo o fruto de interesses locais: tratava-se de formar pastores e administradores de que necessitavam as colônias inglesas; os primeiros colégios foram Harvard (1636), Williamsburg (1693) e Yale; em 1776 havia nove deles”. (CHARLE, 1996, p. 42).

²⁶ Universidade Napoleônica: Modelo era profissionalizante, dá ênfase ao caráter instrumental da universidade, foi instituída na França no século XIX com o crescimento da industrialização. “O sistema napoleônico: A reconstrução do ensino superior foi feita simultaneamente com algumas inovações do século XVIII, mas em oposição às aberturas da fase radical da Revolução, e com as características das universidades decadentes do século XVIII. Três preocupações predominaram: oferecer ao estado e à sociedade pós-revolucionária os quadros necessários para a estabilização de um país conturbado; controlar estritamente sua formação em conformidade com a nova ordem social; e impedir o renascimento de novas corporações profissionais. Esse despotismo esclarecido, apesar das acomodações, explica a predominância do modelo da escola (mesmo quando esta se chama faculdade), a tirania do diploma do estado, abrindo o direito para uma função ou para o exercício de uma profissão precisa, a importância das classificações e dos concursos, a regulamentação precisa dos programas uniformes, o monopólio da colação de graus pelo Estado. A única recriação de uma corporação é a da Universidade que engloba o pessoal docente secundário e superior, mas trata-se de uma corporação estritamente supervisionada e integrada na hierarquia dos corpos que formam o Estado Novo”. (CHARLE, 1996, p.76-77).

instituição de pesquisa, modelo humboldtiano²⁷. Com o desenvolvimento, ao final do século XIX e início do século XX, e a necessidade da democratização do acesso à educação, a universidade tornou-se universidade de massas²⁸, e para isso adotou diversos modelos, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. “A corrida ao diploma começa igualmente na primeira metade do século XX, em razão dessa massificação”. (CHARLE, 1996, p. 96).

No editorial da revista *Educação & Sociedade*, vol. 25, n. 88, seus organizadores afirmam que nos dias de hoje podemos dizer que as universidades tendem a adotar um modelo anglo-saxônico.

As universidades e instituições de ensino superior de todos os portes, nos diferentes países, desde então tendem a caracterizar-se por traços e marcas muito semelhantes, em que pesem o valor extremamente diferenciado de suas economias e a história de constituição de seus respectivos subsistemas de educação superior e universitário. De forma mais ou menos acelerada, nas últimas três décadas - pressionadas pelas novas concepções e formas de economia, pelos novos papéis atribuídos ao estado, e pelas *recomendações* embutidas em relatórios, documentos e empréstimos financeiros de organismos multilaterais a serviço dos Estados centrais – as políticas de educação superior da quase totalidade dos países do Norte e do Sul estão levando a universidade a adotar um modelo, também chamado de ‘anglo-saxônico’, que a configuraria não mais como uma *instituição social*, em moldes clássicos, mas como *organização social neoprofissional, heterônoma, operacional e empresarial/competitiva*. (2004, p. 648).

Na visão de Charle, (1996, p. 128), o crescimento do ensino superior estendeu-se por todos os territórios, por isso não pode ser visto como um conjunto fechado separado, isolado do mundo. Ele representa igualmente, em todos os países, a construção da sociedade presente e futura. As universidades cumprem seu papel quer nos países ainda carentes de liberdade democrática, como acontecia no século XIX nos países europeus, até os dias de hoje. Elas constituem um espaço privilegiado para a discussão das opressões e das lutas políticas. Sua função crítica continua sendo apesar de todas as transformações por que passaram as

²⁷ Universidade Humboldtiana: Modelo Alemão, universidade da pesquisa, enfatiza a autonomia do saber é especulativo, “aliando o ensino e pesquisa”. (CHARLE, 1996, p. 94). “O ideal universitário de Humboldt era destinado a formar pessoas ilustres provenientes da alta burguesia ou na nobreza. [...] Os governos dos Estados que sempre se encarregaram das universidades depois da Unidade alemã aceitam progressivamente essa tendência, criando estabelecimentos ou carreiras ligadas às novas necessidades de uma sociedade industrial. Em matéria científica, eles encorajam também os liames entre a pesquisa e a economia e facilitam a vinda de estudantes estrangeiros com o objetivo de expandir a influência alemã no exterior.” (CHARLE, 1996, p. 108).

²⁸ “Ensino superior de massa: a segunda originalidade do sistema universitário americano é sua entrada precoce no ensino superior de massa. Tal expressão é explicada não somente pela massificação do ensino secundário, cujos contingentes passam, na década de 1920, de 2,5 milhões para 4,8 milhões de alunos, ou seja, de 32% para 51% do grupo de faixa etária correspondente. O crescimento é ainda mais forte no nível superior. Havia menos de 250 mil estudantes nos *colleges* em 1900; eles se tornam cinco vezes mais numerosos em 1940 (perto de um milhão e meio). Os estudantes mais adiantados (*graduates*), menos numerosos proporcionalmente que na Europa (5.800 em 1900), ultrapassam a faixa dos 100 mil às vésperas da Segunda Guerra Mundial. A corrida ao diploma começa igualmente na primeira metade do século XX, em razão dessa massificação.” (CHARLE, 1996, p. 95-96).

universidades, desde a sua origem, “o verdadeiro fio condutor dessa aventura intelectual sempre ameaçada pelos poderes sociais há sete séculos”. (CHARLE, 1996, p. 128).

Segundo Catani & Oliveira (2001, p. 186), a universidade é um ente social, científico e educativo, cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização que lhe são inerentes. O seu reconhecimento e sua legitimidade social estão vinculados historicamente a sua capacidade autônoma de tratar com as idéias, de buscar o saber, de descobrir e de produzir conhecimento. Porém “quando a universidade abre mão dessa identidade histórica, corre o risco de servir a propósitos de reprodução do poder e das estruturas existentes e não à sua transformação”.

As transformações das políticas e práticas educacionais, a defesa das práticas democráticas, a defesa da universidade gratuita de qualidade é inerentemente política. As universidades precisam assumir a educação como processo, e compreender os vários momentos históricos por que passa a sociedade e mediar suas lutas sociais, participando desta forma, das políticas públicas do Estado. Lembrando que o Estado é um objeto de estudo complexo e sua organização administrativa, seu regime político e social é que representa a mudança no tratamento da política educacional que tem origem numa determinada visão de mundo, do mercado e do Estado.

As universidades podem inserir-se no mercado sem perder sua autonomia, com a condição de determinarem *quando, como e para que se* fará tal inserção. Porém, elas podem deixar de atuar, ao mesmo tempo, *contra* o mercado, cujos mecanismos, tão celebrados neste momento de globalização hegemônica, reproduzem eficazmente a miséria e a dominação na América Latina. (CUNHA, 1998, p. 25).

Desde o século XVIII, pode-se analisar a importância da educação na economia. Smith em seu Livro V de *A Riqueza das Nações* deixava transparecer que as leis que regiam o mercado na esfera da economia deveriam estar presentes na educação. Sob esta perspectiva, analisou o mercantilismo, a economia, a livre concorrência e a divisão do trabalho. Esta época moderna é caracterizada pelas alterações nas relações de produção que viriam a constituir o capitalismo como modo de produção. Portanto, no século XX, as formas institucionais do Estado aparecem, assim, associadas com as lutas de classes e suas divisões internas. Para Fiori, isto acontece “à luz dos conflitos que no processo social da valorização empurram e limitam, permanentemente, a eficácia da intervenção econômica, social e política do Estado”. (1995, p. 36).

Já no século XXI, o desenvolvimento econômico exige um conhecimento específico e especializado do indivíduo. Com a globalização, surge a valorização do capital humano pela

sociedade do conhecimento. A educação passa a ser mercadoria muito cara tanto para o Estado que a financia quanto para o indivíduo que a compra. Seu valor como mercadoria é fixada pelo sistema de preços e não pelo sistema político.

Daí a política educacional ter que se tornar a negação da própria política, a afirmação do mercado, a negação do juízo de valor como seu definidor, a afirmação das razões técnico-econômicas como seus critérios definidores. É a esta altura que a teoria do capital humano²⁹ entra em cena com muito mais força do que quando foi formulada, nos idos dos anos 1950-60. (PIRES, V., 2005, p. 56).

Fazer uma análise sobre a perspectiva da história da universidade, pontuando sua trajetória é importante para a compreensão da sua natureza institucional. O desenvolvimento da ciência e a necessidade de atender sua missão social trazem para dentro das instituições questões centrais e de difícil compreensão e resolução. O avanço científico e tecnológico, decorrente da revolução industrial, trouxe novos problemas para as instituições.

A complexa problemática – universidade, sociedade, conhecimento e poder – tem seu ponto crítico nas novas relações entre ciência e poder. Tanto mudaram os paradigmas científicos como suas relações com o Estado e a sociedade, a partir de sua eficácia em termos econômicos e militares. Da mesma forma, as universidades, inseridas na produção científica e tecnológica para o mercado ou para o Estado, tanto nas economias capitalistas como socialistas, ficaram submetidas a lógicas que afetaram substantivamente sua autonomia acadêmico-científica tradicional. (TRINDADE, 2001, p. 18)

No Brasil a educação superior surge com a vinda da família real em 1808³⁰. Surge atrelada ao governo federal, o qual possui competência para criar cursos superiores e determinar toda a organização institucional da universidade. Segundo Saviani “a iniciativa de D. João VI não levou em conta a experiência dos colégios jesuítas já que se inspirou, de certo modo, no modelo napoleônico” (2001, p. 1).

²⁹. CAPITAL HUMANO - “Idéia-chave é de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a idéia de capital humano é uma “quantidade” ou um grau de educação e de qualificação, tomando como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual”. (FRIGOTTO, 2003, p. 41).

CAPITAL HUMANO – “Compreende capacidade (entendida como conhecimentos e talento), comportamento (definido como “formas observáveis de agir que contribuem para a realização de uma tarefa”) e empenho (“aplicação consciente de recursos mentais e físicos para determinado fim”) (DAVENPORT, apud PIRES, 2005, p. 82). O Capital Humano ver livro de Valdemir Pires, *Economia da Educação: Para além do capital humano*. São Paulo: Cortez. 2005

³⁰ Embora alguns, retrocedam à colônia com os jesuítas, a criação de colégios com cursos de Teologia e de Artes, estes últimos também, foram denominados de Ciências Naturais ou Filosofia. (Saviani, 2001, p. 1)

Os primeiros cursos superiores no Brasil surgem no século XIX³¹ e sua primeira universidade no século XX, quando, nas colônias espanholas da América, já havia mais de duas dezenas de universidades.

No Brasil, a universidade se institucionaliza apenas no nosso século, embora tenha havido escolas e faculdades profissionais isoladas que a precederam desde 1808, quando o Príncipe Regente, com a transferência da Corte para o Brasil, cria o primeiro curso de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia. A ‘universidade temporã, na expressão de Luiz Antonio Cunha, somente se organiza tardiamente, a partir da década de 20 de nosso século. Como observa Anísio Teixeira, o Brasil esteve fora do processo universitário quando o tema principal do debate, no século XIX, era ‘a nova universidade, devotada ‘a pesquisa e ‘a ciência. (TRINDADE, 2001, p. 12).

O ensino superior brasileiro terá sua primeira expansão durante a Primeira República quando houve “um processo de expansão e diversificação de cursos superiores, surgindo vários deles por iniciativa de particulares ou de governos estaduais”, (SAVIANI, 2001, p. 1). Neste período ocorrem as primeiras tentativas de uma organização mais formal das universidades, através do Decreto nº. 19.851 de 11 de abril de 1931, o governo federal estabeleceu o *Estatuto das Universidades Brasileiras*.

Desde a sua criação até hoje o sistema educacional superior brasileiro passou por várias reformas. Para Valdemir Pires (2005, p. 51), o Estado é o centro político onde se determinam e se materializam as políticas educacionais contemporâneas, é uma instituição que se modifica conforme as mudanças ocorridas na sociedade³².

³¹ “Enquanto os conquistadores foram implantando universidades, desde o Caribe (Santo Domingo) até países do Cone Sul (Córdoba) em meados do século XVIII, o Brasil optou pelo ensino superior profissional a partir do século XIX, com as pioneiras Escolas de Minas e Ouro Preto, Medicina de Salvador, mas sobretudo através das Faculdades de Direito e, mais tarde, das Politécnicas. Preferimos cultivar em Coimbra gosto pelo bacharelismo de nossas elites imperiais e apenas na década de 30 institui-se a Universidade de São Paulo. Esta, ao estabelecer um compromisso institucional entre a tradição das Escolas ou Faculdades profissionais e o embrião da universidade nascente que foi a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, tornou-se a matriz da primeira geração de instituições públicas federais e confessionais católicas. Embora as universidades se disseminem nacionalmente a partir do modelo da USP, houve alguns esforços precursores como o da Universidade do Paraná, da Universidade Técnica de Porto Alegre sob a inspiração dos positivistas e da Universidade do Brasil no Rio de Janeiro que, em sua origem, teve uma fundação simbólica para conceder um título acadêmico ao rei da Bélgica. Outro paradoxo é a diferença que se refere à autonomia universitária. Ao contrário das universidades hispano-americanas, as universidades públicas brasileiras não gozarão da autonomia que se tornou um traço dominante de universidades que incorporaram esta conquista em seu próprio nome, tal como a Universidade Autônoma do México. Ainda que a bandeira da autonomia tenha sido um dos temas centrais do movimento da ‘reforma universitária’ dos anos 60 e que se inspirava, também tardiamente, na luta histórica pelo ‘co-governo’ da Universidade de Córdoba na Argentina, no Brasil, com exceção da autonomia concedida às universidades paulistas na última década (USP, UNICAMP e UNESP), o sistema federal de educação superior jamais gozou de autonomia administrativa e de gestão financeira”. (TRINDADE, 2001, p. 28-29)

³² Não são objetos deste estudo as reformas pelas quais passou o sistema, mas sim como o sistema está estruturado e quais são as implicações, e, como este sistema determina ou é determinado pelas políticas econômicas, sociais e culturais, no desenvolvimento do país.

É por isso que hoje não se pode avaliar ou mesmo compreender a política educacional se não se levar em conta um conjunto de fatores trazidos pelo fenômeno da globalização, entre eles as bruscas e inconclusas mudanças no papel do Estado. (VALDEMIR PIRES, 2005, p. 51).

As mudanças e a reestruturação do Estado e da educação superior, segundo Silva Jr. & Sguissardi (2001, p. 25), não são características exclusivas do Brasil, nem tampouco de países do terceiro Mundo ou da América Latina, é uma realidade que está presente e é comum na maioria dos países de todos os tamanhos, proporções, amplitude e graus de desenvolvimento. São questões que acompanham as mudanças na base econômica nos diferentes países, desde os chamados países de Primeiro Mundo, entre eles a Europa Ocidental, quando da passagem do Fordismo³³ para um novo regime de acumulação e a crise do estado do Bem-Estar Social fizeram com que fosse sentido com maior intensidade nesses países do que nos demais desde os anos 60 e 70 e em especial nos anos 80³⁴.

A partir das discussões realizadas sobre as relações entre o Estado, a política, o desenvolvimento e a Universidade, pretende-se, no próximo capítulo, compreender a problemática decorrente das reformas do Estado e suas implicações para o ensino superior brasileiro.

³³ Para uma análise mais profunda da crise do fordismo ver: ALLIEZ, E. Estilhaços do capital. In: *Contratempo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, PALLOIX, C. O processo de trabalho do fordismo ao neofordismo. In: *VV.AA. Processo de trabalho e estratégia de classe*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, e CORIAT, B. Automação programável, novas formas e conceitos de produção. In: SCHIMTZ & CARVALHO (Org.). *Automação competitividade e trabalho: a experiência internacional*. SP: Hucitec, 1988.

³⁴ Talvez a única exceção tenha acontecido no Chile, na década de 70, “país em que primeiro se deram essa mudanças, talvez seja apenas uma exceção com características específicas, pois ocorre sob a mão visível de uma ditadura militar”. (SGUISSARDI, 2001, p. 25).

CAPÍTULO II

3- A REFORMA DO ESTADO: AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.

3.1- Introdução

Nas décadas de 1980 e 1990, a educação superior pública no Brasil enfrentou uma redução gradativa de seu financiamento por parte do Estado. Esta redução tornou-se o ponto fundamental da reforma deste nível de ensino. A desobrigação gradativa do Estado com a manutenção do sistema público de educação superior começou num período em que o mundo capitalista avançado passou a sofrer uma importante recessão, associada a elevadas taxas de inflação e com significativa queda da produtividade. Esse período, segundo Amaral (2003, p. 43), é inaugurado com o golpe de Pinochet, no Chile (1973), e, em 1979, com a posse de Margareth Thatcher, na Inglaterra. O sistema brasileiro passa a sofrer esta desresponsabilização por parte do Estado a partir da posse do presidente Fernando Collor de Mello em 1990. Pode-se verificar o crescimento desta tendência nos oito anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e a continuidade dessa política no governo do presidente Lula (2003-2006).

Procura-se neste capítulo verificar de que forma o “sistema” de ensino superior público no Brasil, no período de 1995 a 2005, foi afetado pelas políticas e mudanças neoliberais ocorridas nos cenários nacional e internacional. É com este pano de fundo que se pretende entender o impacto e o significado das políticas dos organismos multilaterais para o Brasil, com relação à redução do financiamento da educação superior pública, e se essas políticas influenciaram no ajuste das políticas neoliberais implementadas na economia brasileira.

O debate sobre o ensino superior público no Brasil com relação às causas do processo de redução de seu financiamento tem sido objeto de muitos simpósios, congressos, seminários, nos quais os pesquisadores, intelectuais, professores, acadêmicos e os diversos agentes envolvidos com este nível do ensino buscam identificar as razões, as crises e as causas que possam explicar a continuidade da política de ajuste neoliberal na economia e no Estado brasileiro.

As propostas de reforma do Estado, que são apresentadas por parte do Governo Federal, principalmente na forma de gestão e de financiamento do ensino superior, geram, por parte de seus técnicos, um posicionamento de defesa da necessidade de mudanças prementes com base nas recomendações e políticas dos organismos multilaterais, com o intuito de tornar o Estado

mais ágil e as instituições menos dependentes financeiramente do Estado. "A reforma do Estado rege-se, em termos mundiais, entre outras, pela ótica gerencialista e eficientista das empresas privadas ou do mercado". (SGUISSARDI, 2003a., p. 199).

O Estado diversificou as fontes de financiamento, permitindo as parcerias com as Fundações de Apoio Institucional, incentivando as atividades de prestação de serviços, consultorias, assessorias, etc. Outro ponto que visa compensar a desresponsabilização do Estado pela manutenção da educação superior pública, segundo Sguissardi (2003a., p. 201), seria a indução para que as instituições públicas fossem geridas e organizadas com características de empresas econômicas; valorizando a qualidade acadêmica em moldes administrativo-gerencial e empresarial: produto, aluno custo/benefício; incentivo à competição institucional e interinstitucional, permitindo às instituições promover a busca de recursos financeiros próprios. Recursos próprios são os recursos gerados pela própria instituição, através de sua capacidade de captação de projetos de prestação de serviços, convênios, etc. Estes recursos são obtidos pelas instituições em fontes não governamentais, na falta da manutenção integral por recursos públicos.

Em contrapartida, as entidades representativas dos gestores, docentes, funcionários e estudantes das universidades públicas têm defendido teses que contrariam estas recomendações, com um diagnóstico diferente daquele apresentado pelo governo central, reagindo de forma veemente contra essas políticas e as propostas governamentais. As reformas, na forma como são apresentadas, e os motivos pelos quais se justifica a premência de colocar em prática estas mudanças, vão implantando medidas, com o intuito somente de diminuir o ônus do financiamento público, sem uma análise mais profunda da repercussão e do impacto para o "sistema" de ensino superior público. Sob essa ótica, Trindade (2001, p. 33) atribui à comunidade acadêmica e seus dirigentes como representantes das universidades, que devem ter responsabilidades de avaliar e discutir de forma reflexiva as políticas implantadas pelo governo e suas implicações para o futuro das instituições.

Segundo Dias (2003, p. 161), a educação superior passa por situações semelhantes em todo o mundo. No Brasil, as instituições de ensino superior são pressionadas cada vez mais a buscar, por conta própria, a sua sobrevivência. Para o autor, a diminuição do financiamento público conduz a "uma exasperada luta por fundos privados" (2003, p. 167), fazendo com que as instituições saiam em busca de novas fontes de financiamento.

3.2- A Reforma do Estado Brasileiro Pós 1990

Na década de 1980 o país passou pelo processo de redemocratização. Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição do Brasil, que consagrou de forma clara e objetiva a autonomia universitária. No seu artigo 207 diz textualmente: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, p. 138).

Em consonância com as políticas educacionais dos organismos multilaterais, as políticas públicas voltadas para o ensino superior brasileiro buscam estabelecer um novo papel para o Estado:

Nos anos 90, especialmente na gestão de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas são reorientadas por meio, entre outros processos, da reforma de Estado que, (...) engendra alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais. (DOURADO, 2002, p. 242).

Sob esta ótica, Dourado (2002, p. 236) parte do pressuposto que tais políticas são demarcadas por opções e interesses sociopolíticos articulados às mudanças no cenário contemporâneo, que se traduzem na apreensão das determinantes históricas que conduzem o processo de reforma do Estado brasileiro. A reforma do papel do aparelho do Estado, segundo Sguissardi (2005, p. 9), visava um Estado menos burocrático, buscando o crescimento econômico, a redução dos gastos públicos, a eliminação do déficit público, para obter o equilíbrio orçamentário, a eliminação de barreiras à exportação de bens manufaturados, a abertura comercial, o ingresso de capital estrangeiro, e a privatização de empresas de prestação de serviços públicos.

A reforma do Estado também é tema tratado por Nogueira, quando, em *Um Estado para a Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da gestão democrática* (2004, p. 30), afirma que entre 1964 e 1984 a sociedade foi exposta a um Estado hiperativo, terrorista e burocrático, que a comprimiu quase ao limite do suportável. O ‘Stalinismo’ de então impulsionou parcialmente o crescimento econômico, criou novos beneficiários de seus serviços e reorganizou as relações entre Estado e mercado, mas ao mesmo tempo desvirtuou completamente o Estado, na medida em que o dissociou da sociedade, o impregnou de privatismos e o distanciou da cidadania. Após o interregno inaugural da Nova República (1985-1989), a década de 1990 irá privilegiar a idéia de que seria preciso eliminar o “mal” que o Estado estava causando à

sociedade, ao mercado e à liberdade. Fez-se em nome disso uma reforma³⁵ que gerou um outro padrão de Estado e de intervenção estatal.

Segundo Nogueira (2004, p. 57), não é possível pensar uma reforma com a ausência do Estado, pois ele é o agente principal na operacionalização de qualquer política ou das alianças políticas. Também porque qualquer ação de reforma não tem como acontecer sem o Estado ou fora do Estado. Portanto, o Estado e suas instituições passam a ser o “locus” principal de todas as fases do processo, onde as transações e os entendimentos ocorrem para viabilizar as mudanças.

Qualquer processo de mudança de base operacional, de recurso técnico, está diretamente relacionado às complexas alterações que são significativas num cenário globalizado. Dourado, em *Reforma do Estado e as Políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90*, afirma que,

As relações sociais, sob a hegemonia das relações sociais capitalistas podem ser traduzidas neste início de milênio como resultantes das complexas e significativas mudanças, visibilizadas pela expressiva revolução tecnológica, as quais têm engendrado alterações significativas no processo produtivo e, em decorrência, no conteúdo e nas formas do processo de trabalho até então vigentes. São alterações de toda ordem implicando, até mesmo, novos horizontes geopolíticos do mundo sob a égide da globalização da economia, e trazem um traço característico intrínseco à exclusão social e a sua justificativa ideológica – o fim das ideologias e da história, apregoando o neoliberalismo como a única possibilidade de ajuste e de sobrevivência, ainda que a um elevado custo social. (2002, p. 236).

Essas alterações provocam cada vez mais uma separação nas formulações das políticas públicas, desencadeando, dessa maneira, novos riscos e novas desigualdades, incluindo a marginalização de grupos sociais, fazendo com que essas mudanças aumentem cada vez mais a diferença entre os ricos e os pobres.

As mudanças realizadas no Brasil, quer de ordem estrutural, quer de ordem fiscal, para a reforma do Estado, têm preocupado os agentes da ordem política, econômica, social,

³⁵ “A reforma empreendida na última década provocou uma espécie de “perda” do Estado como referência e recurso, fazendo coro com a fixação social de valores e ideários orientados pela racionalidade mercantil... Essa “ausência” de Estado reforçou dois tipos de desajustes. Por um lado, fez com que os atores políticos ficassem com dificuldades ainda maiores para alcançar uma idéia revigorada de pacto político ou projeto nacional. Despojou o sistema político de um centro organizacional, de uma referência ética e política, a partir da qual fosse possível renovar a contratação social. Aumentou a natureza errática e “fisiológica” dos partidos e da classe política como um todo, incentivando assim a proliferação de projetos de poder desvinculados de projetos de sociedade. Por outro lado, fez com que os movimentos sociais se soltassem ainda mais do político e procurassem forjar uma “legalidade” e uma “institucionalidade” próprias, desinterrando-se da formulação de projetos de hegemonia, abertos a toda a sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais. Com isso, a pressão social aumentou, mas deixou de produzir efeitos virtuosos: criaram-se muitas zonas de contestação e de atrito com os governos, mas não campos de força hegemônicos”. (NOGUEIRA, 2004, p. 31)

pesquisadores, intelectuais e a sociedade civil, pois, as políticas de ajustes restringem o financiamento de programas sociais com a justificativa de que o país precisa crescer e o combate à pobreza e à exclusão social tem um caráter instrumental que visa garantir o suporte político e a funcionalidade econômica que são elementos necessários ao novo padrão de crescimento com base no liberalismo econômico.

Segundo Soares (1998, p. 23), com o intuito de tornar o Estado menos burocrático, os organismos multilaterais, pautados na concepção de uma reforma estrutural mais adequada de crescimento, começaram a implementar um amplo conjunto de reformas nos países endividados. A reforma era defendida pelos seus seguidores como: liberal, privatista e de abertura ao comércio exterior. Para a autora, essas políticas implantadas nos países do terceiro mundo no final da década de 80 e início da década de 90, em termos gerais atendiam às necessidades do capital internacional em processo de globalização. Estas reformas realizadas em suas instituições e políticas passaram a ser consideradas importantes, pelos governos, para o alívio da dívida e importantes para o desenvolvimento e crescimento desses países. Os pontos principais foram assim definidos no “Consenso de Washington” (SOARES, 1998, p. 23):

1. Equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a 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.

A reforma proposta nestes moldes desregulou o sistema financeiro e o comércio. A reforma privatizou empresas e serviços públicos com o intuito de agilizar e regulamentar o mercado. Para Bourdieu, “privatização acarreta a perda das conquistas coletivas, torna o Estado um ente que não interferiria no mercado e no mundo do trabalho”. (1998, p. 52)

O Estado, em consonância, com as políticas do Banco Mundial, passa a ser um mero ditador de normas e regras. Apresentam diagnósticos que são adequados às soluções neoliberais e voltados para a crise do Estado do bem-estar social. Muitas vezes as soluções são imediatas, às vezes apresentam-se soluções de longo prazo, porém com o objetivo único de atender especificamente as diretrizes das políticas macroeconômicas. A meta apresentada visa a

reforma do Estado para torná-lo mais ágil, mais profissionalizado e desta forma atender à reestruturação do capital.

Para o Banco Mundial, as medidas implantadas seriam capazes de colocar os países no caminho do desenvolvimento sustentável (SOARES, 1998, p. 23) com a volta à estabilidade econômica, superando o déficit fiscal, o retorno dos investimentos externos, levando os países em dificuldades ao próprio crescimento, mesmo que essas medidas trouxessem no início grande recessão e aumento da pobreza.

Essas medidas foram defendidas com veemência pelo então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE³⁶). Silva Jr. & Sguissardi, em *Novas Faces da Educação Superior no Brasil* (2001), assim definem o que significava a reforma do Estado brasileiro para o Ministro Bresser-Pereira:

[...] significava superar de vez a crise³⁷ fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. (BRESSER-PEREIRA, apud SILVA & SGUISSARDI, 2001, p. 29)

A reforma do Estado foi defendida pelo Ministro Bresser Pereira com o objetivo de governar melhor e administrar o país com maior eficácia. No caso da gestão pública, principalmente das instituições de ensino superior, o Estado foi rigoroso. Contrariando o diagnóstico apresentado pelo Ministro, Chauí, em *Universidade em Ruínas* (1999, p. 211), afirma que a “reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde seria previsível – nas atividades ligadas à produção econômica -, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados”.

No período de 1990 (CHAUÍ, 2001, p. 212), os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, após lutas de muitas gerações, foram aniquilados; muitos direitos foram suprimidos, e no setor público, principalmente seus servidores foram alvo de críticas e acusados pela inoperância e ineficiência da máquina burocrática estatal. Houve uma inversão

³⁶MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado; MEC – Ministério da Educação. O comando do MARE foi exercido por Bresser Pereira no período de 1995 -1998.

³⁷ Por crise do Aparelho do Estado, objeto de sua principal preocupação, o ministro entendia a ocorrência do clientelismo, da profissionalização insuficiente e que, a partir da Constituição de 1988, sofreria de mal oposto: do ‘enrijecimento burocrático extremo’ (SILVA JR.e SGUISSARDI, 2001, p. 29).

de valores e o abandono da oferta de bens e serviços pelas políticas públicas. O impacto dessas medidas ocasiona perdas substanciais para o sistema de ensino, pois,

No lugar de um Ministério da Educação coloca-se uma agência reguladora, normatizante e avaliadora. De ofertante de bens públicos, o Estado passa a concessionário do direito de exploração de uma frente de investimentos tipicamente públicos. Da política educacional, impositiva e demandante de recursos públicos, passa à normatização e controle, deixando às regras de mercado e à iniciativa privada grande parte dos investimentos e gastos e o julgamento da qualidade do produto ou serviço, via lei da oferta e procura (sistemas de preços). (VALDEMIR PIRES, 2005, p. 53).

Com essas políticas o Estado passa a ser controlador, centralizador e ditador de normas que estabelecem regras que asseguram a sua hegemonia no controle dos gastos públicos, porém deixa o “sistema” a mercê do mercado e da iniciativa privada.

3.3- A Influência dos Organismos Multilaterais na Reforma do Estado

Na ótica do Banco Mundial, a reforma educativa era inevitável para os países em desenvolvimento. Sua prioridade era para com a educação básica, pela qual o Banco Mundial vislumbra que, se toda a população alcançasse este nível de ensino, haveria o crescimento econômico e o desenvolvimento social, melhorando, assim, o bem-estar dos indivíduos³⁸.

Com a implantação dessa política houve uma diminuição drástica dos investimentos públicos na educação superior, na saúde e na cultura, com sérias conseqüências para o segmento do “sistema” de ensino superior e para o campo de produção de pesquisa necessária ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

No âmbito das políticas educacionais, a atuação do Banco Mundial³⁹ sinaliza que o papel deste organismo internacional é importante na interlocução da política macroeconômica, que está em conformidade com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Soares discorda da performance dessa política escrevendo que,

Após cinquenta anos de operação e empréstimos de mais de 250 bilhões de dólares, a avaliação da performance do Banco Mundial é extremamente negativa. Esta financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente. Talvez a mais triste

³⁸ Sobre o tema Educação na área básica ver o trabalho realizado por Rosa Maria Torres: *Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial*. 1998, p. 125-193.

³⁹“O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira. No campo educacional, esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, revigoram a sua atuação no país a partir da década de 1980.” (Dourado, 2002, p. 239).

imagem desse fracasso seja a existência hoje de mais de 1,3 bilhões de pessoas vivendo em estado de pobreza absoluta. (1998, p. 17).

No Brasil, o Banco Mundial exerceu profunda influência no processo de desenvolvimento⁴⁰. Promoveu a “modernização” (SOARES, 1998, p. 17) do campo e financiou grandes projetos industriais e de infra-estrutura, em contrapartida contribuiu para o fortalecimento de um modelo de desenvolvimento concentrador de renda e prejudicial ao meio ambiente.

Segundo Arruda,

Desde o colapso do estatismo na Europa central e oriental, o mundo está sendo varrido pelos ventos da globalização econômico-financeira, acompanhado de desregulamentação e liberalização dos mercados e alta especulação financeira, ao lado do acelerado progresso técnico no campo da robótica, da informatização e das telecomunicações. Desenvolvimento hoje tem sido sinônimo de crescimento econômico com crescente desemprego e crescentes desigualdades entre hemisférios e no interior das nações, inclusive das mais ricas. (1998, p. 43).

Enquanto grande parte das camadas médias empobrece, alguns setores privilegiados da população enriquecem. É por isso que o “local de trabalho se altera na medida em que os trabalhadores lutam pelas condições de trabalho e buscam aumentar as recompensas que obtêm por seu trabalho, e na medida em que os empregadores adotam nova tecnologia para aumentar o produto por trabalhador”. (CARNOY, 1987, p. 72). Este resultado desigual abre a possibilidade de que indivíduos, setores sociais, ou países adotem medidas para saírem da degradação geral e alcançarem um maior desenvolvimento. Esta idéia do êxito para indivíduos, setores sociais e países não supõe a cooperação ou a solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros⁴¹. (CORAGGIO, 1998, p. 80)

Com este processo de competição entre os países e entre os indivíduos, o Banco Mundial promove a doutrina do livre mercado, porém é uma instituição intervencionista por

⁴⁰“Nos anos 80, com a emergência da crise de endividamento, o Banco Mundial e o FMI começaram a impor programas de estabilização e ajuste da economia brasileira. Não só passaram a intervir diretamente na formulação da política econômica interna, como a influenciar crescentemente a própria legislação brasileira. As políticas recessivas acordadas com o FMI e os programas de liberação e desregulamentação da economia brasileira estimulados pelo Banco Mundial levaram o país a apresentar, no início dos anos 90, um quadro de agravamento da miséria e da exclusão social sem precedentes neste século, com cerca de 40% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza”. (SOARES, 1998, p. 17)

⁴¹ “Ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado impõe, respondendo rápida e eficientemente às suas mudanças. Em escala nacional, advertidos do perigo de instaurar apenas uma competitividade perversa de curto prazo, baseada na degradação do valor do trabalho, do meio ambiente e da qualidade de vida, especifica-se que a competitividade deve ser ‘autêntica’, sustentável e baseada em investimentos em capital humano”. (CORAGGIO, 1998, p. 80).

natureza⁴².(ARRUDA, 1998, p. 43).

De acordo com as políticas do Banco Mundial acreditava-se primeiro que as medidas seriam capazes de colocar os países no caminho do desenvolvimento sustentável, permitindo a volta da estabilidade econômica, dos investimentos externos e do próprio crescimento, mesmo que num primeiro momento houvesse recessão e aumento da pobreza.

Num segundo momento os programas neoliberais de ajuste fiscal geraram a “década perdida dos anos 80” (SOARES, 1998, p. 25), pois estes vêm revelando, cada vez mais, que o conjunto de políticas e instrumentos econômicos não é capaz de construir as bases para o desenvolvimento sustentável, como ainda é responsável pela desestruturação da sociedade e da economia de diversos países onde estes programas foram implantados desde a década de 1980.

O México seguiu fielmente a cartilha de ajuste do Banco Mundial. Cortou gastos públicos, promoveu um profundo processo de privatização, abriu sua economia às importações e ao capital estrangeiro, tendo como resultado um fluxo intenso de recursos externos e o retorno de taxas de crescimento positivas que pareciam confirmar o sucesso das políticas, apesar da intensificação da pobreza. Mas a vulnerabilidade do modelo se mostrou rapidamente com o crescimento acelerado dos déficits comerciais, a redução das reservas e a brusca fuga de capitais do país no final de 1994. (SOARES, 1998, p. 25)

Para Soares (1998, p. 27), apesar das críticas e pressões para as mudanças no Banco Mundial, as reformas propostas não alteraram o eixo principal das suas políticas, que continuam responsáveis pela continuidade da promoção do atual padrão de crescimento desigual e totalmente excludente. Por outro lado os responsáveis pela gestão pública se utilizam dos argumentos de que são obrigados a aceitar os acordos do exterior, minimizando assim a sua responsabilidade nos aspectos socialmente negativos das políticas públicas. Portanto, o FMI ou o Banco Mundial transformaram-se no “inimigo” dos setores mais afetados pelas reformas econômicas. (CORAGGIO, 1998, p. 83)

As propostas de política social amarram o Estado a um assistencialismo de custos crescentes. Seria necessário, segundo Coraggio (1998, p. 90), ‘investir nas pessoas’, fazer com que os

⁴²“O Banco Mundial opera de forma contraditória, por um lado, como banco comercial visando primeiramente à ampliação dos seus investimentos e a maximização do lucro deles proveniente e, por outro, intervindo continuamente no espaço dos mercados, seja em benefício do setor privado, seja na promoção de políticas de seguridade social, de alívio da fome e redução da pobreza”. (ARRUDA, 1998, p. 43).

pobres tenham acesso aos serviços básicos e que tenham maior capital humano, portanto, maior probabilidade de realizar trabalhos produtivos e obter renda. “O capital humano passa a ser um insumo disputado, tendo seu preço aumentado no período de crescimento e não muito diminuído no período de menor nível de atividade econômica”. (VALDEMIR PIRES, 2005, p. 80).

Na visão marxista, em uma economia de mercado, para que o indivíduo possa efetivar essa capacidade, é necessário que ele tenha acesso a outros recursos básicos, como terra, crédito, tecnologia, informação, para que ele possa participar da distribuição dos excedentes econômicos, da estrutura de investimentos de capital, das tecnologias desenvolvidas, dos bens e dos serviços.

Com relação às políticas macroeconômicas, Coraggio afirma,

é sabido que tanto o FMI quanto o Banco Mundial exercem fortes pressões para impô-las a suas contrapartes nacionais. No que diz respeito às políticas sociais, às quais se poderia atribuir relação direta com a tarefa da classe política local de construir a legitimidade do sistema global, indícios de que a interferência também pode ser importante, sobretudo para tornar mais eficiente o gasto público. A tendência indica a subordinação das políticas sociais ao objetivo econômico da competitividade⁴³. (1998, p. 93)

O Brasil recebeu seu primeiro empréstimo do Banco Mundial em 1949, cerca de US\$ 75 milhões. No início do regime militar na década de 1970, o Brasil tornou-se o maior tomador de recursos do BIRD (SOARES, 1998, p. 33). Para a autora “nos anos 80, o país teve uma relação difícil com o Banco Mundial”, cedendo e recuando parcialmente às suas pressões e às do FMI para adotar as políticas de ajuste. Na verdade, o modelo de ajuste dos organismos multilaterais se revelou incompatível com a complexa estrutura da economia brasileira.

Este modelo de ajuste fiscal e estrutural foi trabalhado de forma abrangente nos estados e as várias tentativas de mudanças para o ensino superior, da forma como foi executada, acabou sendo comprometidas, colocando em cheque a representação de alunos, professores, servidores técnicos-administrativos e das associações de classes tanto em nível nacional como em nível estadual. Apesar de todo o debate em torno das várias propostas de mudanças, uma

⁴³“A experiência do próprio mercado mundial vem demonstrando que a competitividade não se expressa somente no preço e, portanto, não depende apenas da redução dos custos dos insumos e do incentivo à elevada produtividade do trabalho, mas que existem outras determinantes fundamentais: “qualidade total”, serviços ao consumidor, inovação e criatividade, velocidade de adaptação a mercados mutantes; isto afeta menos o custo e mais a qualidade dos recursos humanos e sistemas sociais envolvidos em sua produção. Mas essa qualidade não pode ser conseguida apenas com a vacinação, a nutrição e a educação básica das crianças de hoje já que, por sua vez, está associada às condições de reprodução de suas famílias e comunidades, à qualidade de vida histórica e atual, e também às expectativas de vida para o futuro”. (CORAGGIO, 1998, p. 93).

questão ficou clara: os investimentos no ensino superior foram drasticamente reduzidos, e a cobrança pela eficiência e eficácia aumentou enormemente⁴⁴.

3.4- Ensino Superior Brasileiro e as Políticas Neoliberais

Na década de 1990, “com a ascensão das políticas neoliberais no país, cujos eixos centrais foram o ajuste fiscal e a implantação de um Estado mínimo” (Mancebo, 2004, p. 848), o ensino superior brasileiro passou por um período de várias investidas e de propostas de reformas com o objetivo de tornar este nível de ensino, segundo a premissa governamental, menos elitista, menos oneroso, mais produtivo, mais eficaz e em contrapartida reduzir drasticamente os gastos públicos, desobrigando o Estado da manutenção do “sistema”. As políticas neoliberais buscavam a estabilização econômica que paralelamente vinha sendo implantada pelo governo federal, em atendimento ao processo de estabilização econômica que “estava sendo proposto ao Brasil por organismos multilaterais (FMI, BIRD/Banco Mundial e outros), que significa a busca do equilíbrio orçamentário via redução dos gastos públicos”. (SILVA Jr. & SGUISSARDI, 2001, p. 15).

Na primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve um esforço muito grande do então ministro Bresser Pereira no sentido de implantar em nível Federal reformas no “sistema” público de ensino superior. O grupo formado pelo ministro tinha como objetivo transformar as IFES⁴⁵ em Organizações Sociais⁴⁶. O Ministério da Administração e Reforma do Estado deu ciência à comunidade universitária do documento ‘Etapas para viabilização da aplicação da Lei das Organizações Sociais na recriação de Universidade Pública a ser

⁴⁴ Nelson Cardoso Amaral, trabalha esta questão em seu livro *Financiamento da Educação Superior: estado x mercado*. (São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003).

⁴⁵ Instituições Federais do Ensino Superior.

⁴⁶ Organizações sociais são entidades que celebram um contrato de gestão com o Poder Executivo e contam com a autorização do parlamento para participar do orçamento público. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 286).

administrada por Contrato de Gestão'. O documento apresentava etapas⁴⁷ para a reestruturação das IFES.

O Ministro propôs além da criação das organizações sociais, a criação de agências executivas e profissionalizantes para servidores do chamado núcleo burocrático do Estado. A reforma previa maior flexibilização da administração com o objetivo de tornar o “sistema” mais eficiente e eficaz, a mudança do sistema previdenciário do funcionalismo público, buscando diminuir as despesas e a isonomia com o setor privado. Para Amaral (2003, p. 123), as contratações de pessoal, remuneração e orçamentos seriam globais, os recursos poderiam ser transferidos de pessoal para manutenção e investimentos e vice-versa. Os recursos financeiros provenientes do Fundo Público, não seriam aumentados, para as IFES e seriam distribuídos utilizando-se critérios visando a eficiência e ampliação de atividades, devendo as instituições buscar fontes alternativas de recursos adicionais. Os hospitais universitários seriam administrados separadamente das instituições de ensino.

Na visão de Silva Jr. & Sguissardi (2001, p. 27), a reforma do Estado, além de buscar o ajuste fiscal, buscava também um Estado moderno com um serviço público de qualidade. O ajuste implicava na diminuição dos investimentos nos serviços públicos, porém a falta de investimento não poderia implicar na baixa qualidade dos serviços prestados, buscando assim a justiça social.

⁴⁷ As etapas eram as seguintes: 1. Conforme intenção do Min. Da Educação e do Desporto, indica-se uma universidade, autárquica ou fundacional, para ser extinta e recriada como entidade pública não-estatal. 2. O Ministro promove contatos com representantes da universidade a ser extinta e é iniciado o levantamento patrimonial, de recursos humanos e de serviços a serem assumidos pela nova entidade. 3. A indicação da entidade é submetida ao Conselho Nacional de Publicização para estudo da viabilidade e eventual recomendação. 4. Constitui-se uma Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, “que deverá prever em seus atos constitutivos ou requisitos para operar como Organização Social apta a celebrar contratos de gestão”. 5. A nova entidade registra seu estatuto em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, não esquecendo de estabelecer entre seus objetivos a prestação de serviços de ensino público, sem fins lucrativos. 6. Esta Entidade apresenta-se ao Ministro e sua qualificação é analisada pelo Conselho Nacional de Publicização. Define-se (por quem?) a composição do Conselho Diretor desta entidade, por pessoas de “notória capacidade profissional e elevado espírito público”. 7. Comprovada a habilitação desta Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, o Conselho Nacional de Publicização propõe à Pres. da República a qualificação da entidade como Organização Social. 8. O Presidente da República encaminha ao Congresso pedido de autorização legislativa para celebração de Contrato de Gestão com a Organização Social e extinção da IFES que será substituída pela nova entidade. 9. Concedida a autorização legislativa, o Conselho Curador da Organização Social, seguindo as prioridades de política governamental estabelecidas pelo Ministro da Educação, “assumirá suas atribuições de designar dirigentes, dispor sobre a estrutura, definir diretrizes e objetivos e zelar pelo cumprimento das metas e finalidades da instituição”. 10. Definida a diretoria da Organização Social, tem início o processo de elaboração dos Termos do Contrato de Gestão e de transição administrativa da entidade estatal para a Organização Social. 11. O Ministro, representando o poder público, deverá assinar o Contrato de Gestão e supervisionar sua execução, onde estarão claramente identificados os serviços e as ações a serem desenvolvidas, a alocação e as metas a serem alcançadas. 12. O contrato terá vigência de dois a três anos, findo o qual serão avaliados os resultados e o correto cumprimento dos seus termos, mediante fiscalização do tribunal de Contas da União. (SILVA Jr. & SGUISSARDI, 2001, p. 35-36).

A chamada *modernização* ou o *aumento da eficiência* da administração pública será, para o Ministro, resultado de um complexo projeto de reforma, que vise a um só tempo o fortalecimento da administração pública direta – *núcleo estratégico do Estado* – e a descentralização da administração pública com a implantação de **agências executivas** e de **organizações sociais** controladas por contrato de gestão. (SILVA Jr. & SGUISSARDI, 2001, p. 28).

Neste contexto a educação passa a ser analisada sob o critério técnico, onde só é possível haver o gasto e o investimento quando existir a garantia do retorno financeiro. A competitividade, a produtividade, a relação custo/benefício passam a ser os objetivos maiores das políticas neoliberais para a educação superior. Com o ajuste fiscal na década de 1990 e o crescimento das políticas neoliberais, diminuíram as funções do Estado. Com a implantação destas políticas houve um aumento do controle sobre as instituições públicas e uma diminuição alarmante dos gastos públicos, também, houve uma onda de privatização de empresas estatais e dos serviços públicos.

Entendia-se que o Estado deveria deixar de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, devendo, outrossim, fortalecer seu propósito de promotor e regulador desse desenvolvimento. Sua função estaria restrita a uma “ação redistributiva” dos bens sociais e ao cumprimento do objetivo de garantir a ordem interna e a segurança externa. Para tanto, tornava-se premente a transferência para o setor privado das atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. (MANCEBO, 2004, p. 848).

Segundo Dourado (2002, p. 237), as propostas de reforma do aparelho do Estado, originárias do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) incluíam a adoção de conceitos como atividades não-exclusivas do Estado, num processo de desestatização e privatização dos serviços sociais. Foram assim definidas a educação superior, ciência e tecnologia e a saúde como serviços não exclusivos do Estado e competitivos, o que visaria à chamada modernização e à eficiência da administração pública. Para tanto o projeto previa a transformação das Instituições de Ensino Superior em “organizações sociais”⁴⁸.

Acreditava-se, segundo Amaral (2003, p. 24), que alterando a forma jurídica das instituições os problemas estariam resolvidos e a vida universitária seguiria sem percalços quando, na realidade, a universidade desde sua origem parece estar em crise permanente e à espera de uma reforma definitiva. As contradições e as transformações por que passam as

⁴⁸ “Organizações sociais são organizações públicas não-estatais – mais especificamente fundações de direito privado – que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o Poder Legislativo, e assim ter direito à dotação orçamentária. As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritivas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.”. (PEREIRA, Bresser. Apud SILVA JR. & SGUISSARDI, 2001, p. 45).

universidades, em particular na sua identidade, estão relacionadas diretamente às mudanças que ocorrem no mundo do trabalho, pois este está implícito em todos os momentos da vida da universidade contemporânea e incide diretamente na formação do indivíduo. O empreendedorismo passou a ser o objetivo e o sinal de sucesso de cada jovem. A capacitação e a instrumentalização das pessoas passou a ser divulgada como a melhor forma de inserção na área profissional e/ou no mercado de trabalho, como já anteviu Weber,

O funcionário moderno, como convém à técnica racional da vida moderna, está cada vez mais sujeito, constante e inevitavelmente, a um treinamento específico e cada vez mais especializado. (1999b, p. 541).

A mobilidade do jovem no mundo do trabalho e o seu sucesso dependem da sua capacitação. Quanto mais o indivíduo investe na sua qualificação mais autônomo ele se torna, pois passa a ser proprietário de seu conhecimento. Segundo Davenport apud Pires, V., 2005, p. 77, “está na hora de pensar nos empregados não como capital humano, mas como proprietários e investidores de capital humano”. O trabalhador qualificado ou em qualificação permanente é um empreendedor e pode se deslocar de uma empresa para outra. ”Quanto mais livres forem os mercados de capital humano, mais rapidamente poderá o indivíduo transferir o investimento para onde obtenha o melhor retorno” (DAVENPORT apud VALDEMIR PIRES, 2005, p. 77).

Cada trabalhador é um empreendedor: ganha mais se investe mais. Tem a vantagem da liberdade, mas o peso de estar por conta própria. Tem que conhecer e explorar o mercado do mesmo modo que o empresário. Empresário que, aliás, não é mais empresário tradicional: move-se, ele próprio em um terreno com incertezas maiores; não pode contar compulsoriamente com trabalhadores homoganeamente qualificados, mas deve, isto sim, negociar com indivíduos proprietários de capital humano, com expectativas de retorno do seu investimento, a fim de atraí-los e retê-los, antes que o concorrente o faça. O elemento fundamental de sua vantagem competitiva depende agora da vontade de outros empreendedores, à busca de vantagens também. (VALDEMIR PIRES, 2005, p. 77- 78).

As alterações implantadas quer na área política quer na área econômica em nível de Estado, têm diminuído gradativamente o financiamento das universidades públicas brasileiras. Essa falta de investimentos por parte do Estado na manutenção das universidades públicas gera crises, deterioração de prédios, laboratórios, bibliotecas, baixos salários do corpo docente e técnico-administrativos, pois quando se fala em reforma do Estado, imediatamente se analisa a questão da reforma na gestão e na administração pública, com a finalidade de diminuir o número de funções do Estado.

Com a nova configuração do Estado, pretende-se estabelecer uma nova forma de organização das universidades, exigindo que estas se submetam à nova lógica capitalista, marcada pela crescente internacionalização das relações de produção.

Face à mundialização do capital, em novas bases e dimensões, tornar-se-iam impositivas as transformações na arena política, sob, ao menos, duas dimensões: 1) a da redefinição das esferas públicas e privadas, com as estratégias de ocupação dos espaços exigidos pelo movimento espaço-temporal do capital e que cobriam as radicais e famigeradas reformas do Estado; 2) a da transnacionalização do poder de decisão econômico/política, acionada e coordenada por organismos internacionais multilaterais, visando a que esse movimento ultrapasse o círculo de ferro dos países-centro do capitalismo mundial e efetive-se na grande periferia. (SGUISSARDI, 2000a., p. 249)

Essas mudanças ocorrem num processo complexo e contraditório que envolve atividades humanas, culturais e em particular a educação. No Brasil estas mudanças foram profundamente trabalhadas pelo Ministério da Educação e pelo MARE e rigorosamente supervisionadas pelos organismos multilaterais⁴⁹.

Com a nova configuração o Estado amplia sua ingerência nas instituições de ensino superior, debilitando a já precária autonomia na gestão universitária e financeira, aumentando a busca pela eficiência e eficácia, que exigem respostas mais rápidas e funcionais, porém com a redução dos gastos públicos. Para Dias,

No nível institucional, a diminuição de recursos tem gerado a necessidade de compensação das deficiências financeiras por meio de implementação de atividades de corte comercial. O que é uma perda passa a ser justificado como se fosse um benefício, e o “comercialismo” é incorporado como valor ao *ethos* universitário. O predomínio do mercado tende a alterar os valores da comunidade universitária e a enfraquecer a cultura dos valores acadêmicos. Desmerece o valor dos processos, pois, mais importante que a consideração sobre o como se faz passa a ser o resultado daquilo que se faz, tendo como principais critérios a maior quantidade e o menor custo. [...] Na

⁴⁹“O poder dos organismos multilaterais sobre os governos dos países em desenvolvimento é exercido menos por seu aporte financeiro (salvo possíveis lucros espúrios dos intermediários); o fator decisivo é a sua capacidade de interferir nas relações econômicas internacionais (por exemplo, vinculando o acesso ao mercado de capitais com a assinatura de acordos prévios com o FMI ou o Banco Mundial, que impõem sua política econômica e os parâmetros da relação Estado/sociedade: equilíbrio fiscal, desregulamentação, privatização, descentralização). Os governos que controlam esses organismos obtêm um grande poder (leverage) com custos muito baixos, a tal ponto que nos Estados Unidos, por exemplo, se discute a conveniência de repassar recursos da ajuda externa (mais diretamente sujeitos ao manejo político) para os organismos multilaterais que esse país controla. Empréstando (cada vez mais sob a forma de créditos reembolsáveis com taxas de juros flutuantes) menos de 5% dos orçamentos dos países”, pode-se manipular suas políticas por controle remoto. Mas, para comandar esses 5% que reorientam o total do orçamento público, é necessário apenas subscrever e pagar efetivamente uma proporção muitas vezes menor como parte do capital (no caso do Banco Mundial, a proporção entre os recursos emprestados e os que são orientados pode chegar a ser de mil vezes!). Mas essa capacidade institucionalizada dos governos dos países industrializados para influir politicamente nas relações econômicas globais – apresentada como sendo sua responsabilidade para manter a ordem econômica mundial – não é ainda suficiente”. (CORAGGIO apud CORAGGIO, 1998, p. 82-83).

lógica pragmática, instrumental e profissionalista que prioriza a maior quantidade e o menor custo, melhor até que seja o setor privado o que atenda a demanda, pois assim se desonera o estado, além de que a instituição particular é capaz de se ajustar mais flexível e facilmente à lógica dos empregos. (2001, p. 87).

A história mostra que esta investida sobre a educação superior não encontra respaldo sequer no pensamento clássico, para o qual a educação aparece como umas das justificativas para os gastos governamentais. “Com gasto muito pequeno, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender pontos essenciais da educação⁵⁰”. (SMITH, A., 1776, p. 215).

Valdemir Pires (2005, p. 40), trabalha esta questão quando trata do papel da educação no pensamento econômico ao afirmar que,

O mercado, como forma de organização da produção e distribuição da riqueza e de sustentação de um tipo específico de sociabilidade, sem questionamento aos fundamentos ideológicos e às razões históricas dessa configuração das sociedades, é o ponto de partida das análises das políticas e sistemas educacionais típicas dos economistas. Discute-se a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas governamentais, das decisões individuais, da gestão dos aparelhos etc., procurando avaliar sua contribuição para a melhoria da situação econômica dos indivíduos, grupos sociais e nações. Ou seja, procura-se entender de que modo a educação contribui para a ascensão social dos indivíduos e para o crescimento econômico dos países, uma vez participando de um tipo de vida em que as trocas dão a tônica dos relacionamentos interpessoais e internacionais. (2005, p. 40).

Há, portanto, uma forte tendência de submeter a educação aos objetivos do mundo econômico. Para Dias, as forças políticas e econômicas passam a orientação de que a educação superior deve ser o local da preparação profissional, não “no sentido mais amplo da formação que ultrapassa os limites estreitos do profissionalismo, e sim na acepção da preparação restrita a um trabalho concreto”.(2003, p. 87).

Vários aspectos das políticas públicas e das mudanças realizadas nas instituições de ensino superior alteraram a legislação, a avaliação, a estrutura organizacional, o funcionamento, o planejamento, os currículos entre outros, proporcionando, dessa forma, a expansão da educação superior na iniciativa privada.

Segundo Silva Jr. & Sguissardi (2001, p. 179), “a partir da década de setenta, com claro apoio do Estado, o Ensino Superior expandiu-se intensa e rapidamente, de modo especial na esfera privada”. Porém, as mudanças ganharam força e uma maior definição a partir da aprovação da Lei nº. 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Pode-se dizer que o

⁵⁰ Apesar de Smith não estar se referindo à educação superior, mas sim a educação de um modo geral.

ensino superior no Brasil ganhou uma nova face, pois os sistemas público e privado foram regulamentados.

Segundo dados do INEP a expansão do número de cursos de graduação presencial no período entre 1995 e 2005, foi bastante expressiva. De um total de 6.252 cursos em 1995, houve um crescimento para 20.407 cursos, com uma variação de 226%. A maior parte deste crescimento ocorreu nas instituições privadas, ampliando sua participação na oferta total de cursos de 55,5% em 1995, para 69,7 % em 2005. O número de cursos de graduação presencial, nas instituições privadas, passou de 3.470 para 14.216 no período entre 1995 a 2005, com um aumento de 310,0%, enquanto que nas instituições públicas este aumento foi de 123,0%, passando de 2.782 para 6.191 cursos.

Tabela I – Número e percentual de cursos de graduação presencial por categoria administrativa – Brasil 1995 – 2005.

Categoria Administrativa		1995		2005	
		Cursos	%	Cursos	%
Pública		2.782	44,5	6.191	30,3
Privada		3.470	55,5	14.216	69,7
Total		6.252	100	20.407	100
1995/2005 Δ%	Pública	123,0			
	Privada	310,0			

Fonte: Censo INEP – 2005

Os dados da tabela II mostram a evolução do número de instituições de ensino superior no Brasil, segundo sua categoria administrativa. Pode-se verificar que o crescimento das instituições privadas foi bastante expressivo, de um total de 689 instituições no ano de 1997, passou para 1.934 em 2005, numa variação de 180,7%; enquanto as instituições públicas passaram de 211, em 1997, para 231 em 2005, um aumento de apenas 9,5%.

Tabela II – Evolução do número de Instituições de Educação Superior por categoria administrativa – Brasil – 1997-2005

Ano	Pública	Variação %	Privada	Variação %	Total	Variação %
1997	211	-	689	-	900	-
1998	209	-0,9	764	10,9	973	8,1
1999	192	-8,1	905	18,5	1097	12,7
2000	176	-8,3	1004	10,9	1180	7,6
2001	183	4,0	1208	20,3	1391	17,9
2002	195	6,6	1442	19,4	1637	17,7
2003	207	6,2	1652	14,6	1859	13,6
2004	224	8,2	1789	8,3	2013	8,3
2005	231	3,1	1934	8,1	2165	7,6
1997/2005 Δ%		9,5		180,7		140,6

FONTE: Deaes/INEP/MEC. Acesso em 28/07/2006.

Com a diminuição do montante dos recursos dos Fundos Públicos para a educação superior pública brasileira as conseqüências sociais foram negativas. O Estado reduz sua capacidade de atuar na sociedade, deixando de estimular ações promoção do desenvolvimento, a geração de empregos e de proporcionar educação, saúde e bem-estar social à população.

Em função da falta de investimento por parte do Estado, a universidade vai à iniciativa privada em busca de recursos adicionais para fazer frente às suas necessidades, passando a ser mercantilizada, com a tendência cada vez mais a tornar a formação universitária uma função da economia. Para Hernán Courard,

Durante os anos 90, e no marco das reformas estruturais impulsionadas em diversos graus na maioria dos países latino-americanos, os governos consideram necessário realizar profundas reformas dos sistemas de educação superior, postulando o que vem sendo chamado de um novo contrato entre instituições e sociedade. Segundo este novo contrato, estariam sendo alterados os esquemas tradicionais de coordenação do sistema, mediante a criação de novas modalidades de financiamento, impulsionando as instituições a entrar mais definitivamente na competição do mercado, desenvolvendo sistemas de avaliação da qualidade, e melhores sistemas de informação. (1999, p. 53).

As universidades preocupam-se com o montante de recursos colocados à sua disposição para atendimento de suas necessidades, que ao longo do tempo, na realidade, tem se mostrado insuficiente para fazer frente aos compromissos assumidos, em termos de ensino de graduação e pós-graduação, de pesquisa, de folha de pagamento de pessoal, de investimentos, manutenção.

Neste sentido as instituições vão em busca de recursos adicionais, para cumprir sua função pública. Passam a criar fundações de apoio que, na visão de Amaral, são utilizadas pelas instituições públicas “como veículo de *interlocução* entre as instituições e o mercado e que, de alguma forma, acentuam sua inserção no chamado *quase-mercado educacional*”. (2003, p. 182). Nas instituições federais o crescimento destas fundações de apoio credenciadas pelo MEC e MCT, foi expressivo: “no período de 1995 a 2001 foi de 129%”. (2003, p. 183).

Foram implementadas nesse período algumas modificações no “sistema” de educação superior brasileira. Desse conjunto de alterações que foram transformados numa série de atos legais, alguns merecem destaque. Com o objetivo de diversificar ainda mais as fontes de financiamento, o Governo Federal criou a Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, regulamentando as parcerias público-privadas, incentivando desta forma a prestação de serviços, assessorias, consultorias, convênios com as fundações de apoio institucional.

Pela criação da Lei nº. 9.131 no ano de 1995, o governo federal instituiu o Exame Nacional de Cursos (PROVÃO), por iniciativa do ministro da educação Paulo Renato de Souza. O exame Nacional de Cursos tinha o objetivo de alimentar os processos de decisão e de formulação de ações de nível superior que analisavam os fatores determinantes da qualidade e eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Em substituição ao Provão foi aprovada a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, criando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior, o SINAES, tornando o Estado avaliador e controlador do sistema de ensino. O governo federal instituiu, também, o Programa Universidade para todos (ProUni), por meio da Lei nº. 11.096, de 13 de dezembro de 2005, esta lei promove a isenção das instituições particulares de pagamentos de tributos, impostos em troca de bolsas de estudo. A crítica que se faz é a de que o Governo poderia em vez de isentar as instituições particulares, investir nas instituições públicas.

Buscando atender as solicitações do mercado, as instituições alteraram os currículos de muitos cursos de graduação, tornando-os mais técnicos e com disciplinas mais profissionalizantes, diminuindo, desta forma a carga horária das disciplinas nas áreas humanas, na sociologia, na

filosofia, etc., tirando assim o caráter humanístico dos cursos para torná-los apenas técnico-profissionalizante.

A Lei nº. 9.394/96, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional, introduziu mudanças na oferta de cursos. A oferta dos cursos de graduação a partir da LDB vai além dos cursos presenciais. Os cursos podem, pela nova lei, ser ministrados, também, na categoria seqüencial e na categoria à distância. Pela análise a seguir pode-se verificar o crescimento dessas modalidades.

Em atendimento ao inciso I do art. 44 da Lei nº 9394/96 as instituições de ensino superior criaram cursos seqüenciais por campo de saber. Os cursos seqüências destinam-se à obtenção ou atualização de qualificações técnicas. Há duas modalidades de curso seqüencial: curso superior de formação específica e curso superior de complementação de estudos. Os cursos seqüências podem ser ofertados tanto na modalidade presencial como na modalidade à distância.

No Brasil até o ano de 2004 eram ofertados 675 cursos na modalidade seqüencial, com 50.059 vagas. Segundo fontes do INEP⁵¹ 145 instituições que oferecem cursos seqüências são públicas, sendo 6 federais 136 estaduais e 3 municipais e 529 são instituições da rede privada, sendo 265 particulares e 264 comunitárias/confessionais e Filantrópicas.

Outro ponto importante a ser ressaltado é o crescimento dos cursos de formação de tecnólogos. São cursos técnicos, principalmente, os cursos profissionalizantes de curta duração.

São ofertados, também, cursos superiores à distância, em atendimento aos artigos nº.80 e nº 87 da Lei nº 9394/96. Segundo o Decreto nº 5622 de 12 de dezembro de 2005 (que revoga o Decreto nº 2494/1998), a educação à distância é a modalidade educacional na qual ocorre a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem com a utilização de meios tecnológicos de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas ao mesmo tempo e em espaços geográficos diferentes.

Em 1998, apenas a Universidade Federal do Mato Grosso oferecia um curso de graduação à distância, em caráter experimental, dirigido para a formação em nível superior de professores do ensino fundamental da rede pública. A partir de 1999, observa-se uma crescente oferta por parte das Instituições de Ensino Superior. Conforme dados do INEP⁵², em 1998 somente um

⁵¹ Fonte: MEC/INEP/DEAES. Acesso em 21/07/2006 às 16h10min.

⁵² Portal <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 21/07/2006 às 15h24min.

curso era ofertado, no ano de 2004 são 107 cursos ofertados por 44 instituições; dentre elas estão instituições federais, estaduais, municipais e particulares. Os cursos à distância, de graduação e pós-graduação quando oferecidos por instituições públicas que utilizam as fundações de apoio, por meio de convênios, cobram mensalidades de seus alunos.

3.5- Entre a Universidade Autônoma-Independente e a Universidade Heterônoma-Dependente

Weber, em *Economia e Sociedade*, quando esboça a noção do conceito de associação definia que uma associação, tanto pode ser heterocéfala⁵³, quanto heterônoma,

Uma associação pode ser: a) autônoma ou heterônoma; b) autocéfala ou heterocéfala. Autonomia significa, em oposição à heteronomia, que a ordem da associação não é estatuída por estranhos, mas pelos próprios membros enquanto tais (não importando a forma em que isto se realize). Autocefalia significa que o dirigente da associação e o quadro administrativo são nomeados segundo a ordem da associação e não, como no caso da heterocefalia, por estranhos (não importando a forma em que se realize a nomeação). (WEBER, 2004, p. 31).

A luta pela universidade autônoma independente vem desde a sua origem. Busca-se, na autonomia plena, a presença do Estado que mantém suas instituições públicas, com autonomia didática, de gestão financeira e administrativa que pressupõe alocação de recursos por parte desse Estado para atender às suas necessidades e prioridades. Portanto, a idéia de autonomia, segundo Chauí,

buscava não só garantir que a universidade pública fosse regida por suas próprias normas, democraticamente instituídas por seus órgãos, mas visava, ainda, assegurar critérios acadêmicos para a vida acadêmica e independência para definir a relação com a sociedade e com o Estado. (2001, p. 216).

Para Dias (2003, p. 174), vem sendo dado um forte incentivo às instituições para que elas assumam cada vez mais a sua sobrevivência, diante da falta de investimento e de financiamento por parte do Estado. Portanto, para o autor, vem sendo alterada a idéia clássica de autonomia, que é o fundamento de uma universidade com a “garantia de ampla liberdade na produção de conhecimentos e na formação qualificada de profissionais e cidadãos, segundo critérios de verdade e justiça, agora se restringe quase só à liberdade de organização e de administração dos meios e processos”. (2003, p. 174).

Ao Estado cabe resguardar a fé pública que a sociedade deposita nos estabelecimentos de educação superior, garantir níveis de qualidade e

⁵³ “Uma associação heterocéfala pode ser autônoma e uma autocéfala, heterônoma. Também é possível que uma associação, em ambos os aspectos, seja em parte uma coisa e em parte outra”. (WEBER, 2004, p. 31).

excelência de seus egressos e maximizar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos destinados pela sociedade ao sistema. E as instituições devem desenhar e implementar as estratégias de mudança para melhorar a vinculação com o setor produtivo, diversificar suas fontes de recursos, governar-se e administrar-se de forma autônoma e responsável; também devem demonstrar maior eficiência e transparência no uso dos fundos públicos. (MARQUIS apud. DIAS, 2003, p. 187-188).

No caso do Brasil, apesar de a autonomia estar garantida na Constituição, essa ainda não foi regulamentada por falta de lei específica e de apoio político. Portanto, as instituições “se submetem, com o amparo das leis, ao império do mercado e ao estilo de empresa”. (DIAS, 2003, p. 189). É possível comprovar esta afirmação com a aprovação da Lei da Inovação Tecnológica, Lei nº. 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Para Sguissardi, esta lei cria sérios riscos de distorção na sua aplicação, pois facilita “a subordinação da agenda universitária ao campo empresarial, limitando a liberdade acadêmica e aprofundando o fenômeno da heteronomia universitária, um dos traços da universidade hoje em muitos países”. (2005, p. 21).

Nesta visão a universidade perde a idéia e a prática da autonomia no sentido *sócio-político*, “que era a marca da própria instituição social que possuía na sociedade seu princípio de ação e de regulação” (Chauí, 2001, p. 216). Quando a universidade perde esta idéia e sua gestão passa a ser feita com base nas receitas e despesas, para atender a um contrato de gestão, com metas e indicadores fixados pelo Estado, a autonomia passa a ter outro significado.

A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem autonomia para captar recursos de outras fontes, fazendo parcerias com as empresas privadas. (CHAUI, 2001, p. 216).

As instituições de ensino superior são pressionadas a buscarem alternativas e soluções para superar as crises, atender o mercado, e as necessidades da sociedade. O Congresso aprovou a Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituindo normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada (PPP), para a administração pública, fazendo com que as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, utilizem cada vez mais os recursos públicos. Para Sguissardi, o dilema das universidades é, hoje, “tornarem-se mais *autônomas*, e independentes da direção do Estado, ainda que custeadas por este, e do mercado, ou mais *heterônomas*, dependentes dos recursos, da direção e do controle não somente do Estado, mas em especial do mercado”. (2003, p. 196).

Desde a década de 1980 o ensino superior tem sido pressionado por crises. Boaventura de Souza Santos examina-as sobre três formas: como crise de hegemonia, crise de legitimidade e

crise institucional. Crises que ocorrem “sempre que uma dada condição social deixa de ser considerada única e exclusiva”. (1996, p. 190).

Amaral, apoiando-se em Souza Santos, ao analisar as instituições do ensino superior, afirma que as crises ou tensões por elas vividas se caracterizam pela sua multiversidade, isto é:

A crise de hegemonia se expressa, por exemplo, pela incapacidade de as instituições públicas expandirem consideravelmente suas atividades para atender à enorme demanda pelo ensino superior, havendo então, uma grande expansão do sistema privado no Brasil. A crise de legitimidade se apresenta quando as instituições não conseguem dar respostas rápidas às demandas que lhe são dirigidas pelos diversos segmentos da sociedade. Já a crise institucional se instala no momento em que surgem críticas em relação à eficiência, custos e competitividade no contexto do quase-mercado. Como solução para esses problemas, as propostas são de que lhe seja imposta uma gestão empresarial, nos moldes de uma empresa privada. (2003, p. 18).

As crises estão em todos os setores e produzem mudanças no sistema universitário, ainda mais quando se pode verificar que a maioria das instituições de ensino superior encontra dificuldades para realizar outras atividades acadêmicas, além do ensino: “tendo em vista a penúria de verbas e os baixos salários, estarem se tornando universidades heterônomas, isto é, cuja agenda de pesquisa e de criação de novas carreiras está obedecendo cada vez mais a interesses externos vinculados a prioridades do mercado [...]”. (SGUISSARDI, 2005, p. 28)

Hoje o ensino superior público está sob a égide de um Estado controlador, centralizador, e ditador de normas, que, segundo Sguissardi, cada vez mais aproxima a “Universidade com o mundo empresarial e o mundo do trabalho”. (2003, p. 202).

Así, el concepto de universidad heterónoma desafía la concepción de que las dinámicas del *laissez faire* y del intervencionismo de Estado son necesariamente contradictorias e irreconciliables, pues la evidencia indica que la universidad puede estar subordinada simultáneamente a las demandas del mercado y a los condicionamientos del Estado evaluador. (SCHUGURENSKY, 2002, p. 118).

Na ótica de Sguissardi, “no Estado neoliberal e na globalização, porém, a educação superior passa a ser vista como parte do problema econômico de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional”. (2003, p. 203). Para Chauí o neoliberalismo dos anos de 1990 correspondeu “às várias reformas do ensino destinadas a adequar a universidade ao mercado” (2001, p. 220).

Essa universidade foi aquela voltada para a formação rápida de profissionais requisitados como mão-de-obra altamente qualificada para o mercado de trabalho. Adaptando-se às exigências do mercado, a universidade alterou seus currículos, programas e atividades para garantir a inserção profissional dos estudantes no mercado de trabalho. (CHAUI, 2001, p. 220).

A fragmentação do trabalho acadêmico, a especialização como estratégia, a intervenção, o controle, o custo-benefício com base na produtividade, torna a universidade na visão de Chauí; *universidade funcional, universidade de resultados e universidade operacional* e “na passagem da universidade da condição de instituição, à de organização” (2001, p. 219).

Nesta nova configuração, a autonomia e a heteronomia se interligam e se entrelaçam no meio acadêmico. Não é possível uma universidade ser autônoma no seu sentido clássico e, ao mesmo tempo, ser heterônoma na orientação das ações dentro das políticas públicas do Estado, onde o ensino superior é visto como quase-mercadoria.

Após a análise das políticas neoliberais e suas implicações no ensino superior brasileiro, pretende-se no capítulo seguinte verificar como, no Estado do Paraná, as propostas de reformas foram implementadas e quais suas implicações no “subsistema” de ensino superior público paranaense.

CAPÍTULO III

4- AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS DO PARANÁ: AUTÔNOMAS E/OU HETERÔNOMAS

4.1- Introdução

Neste capítulo procura-se apresentar a origem do “subsistema” de ensino superior público do Estado do Paraná e suas principais características, com a finalidade de analisar se no período de 1995 a 2005 as investidas governamentais no “subsistema” de ensino foi afetado pelas mudanças ocorridas no país sob as influências das políticas neoliberais em consonância com as diretrizes dos organismos multilaterais e se, no decorrer deste período, as universidades estaduais paranaenses trilharam o caminho da autonomia ou da heteronomia.

A presença das instituições privadas assume importância de destaque no estado do Paraná a partir da década de 1990. A crescente demanda por educação superior e os frequentes contingenciamentos dos gastos públicos criam um ambiente favorável ao surgimento das escolas privadas. No ano de 2005 elas eram 150 instituições, contra apenas 22 públicas (Tabela III), enquanto no ano de 1995 eram 56 particulares para 23 públicas.

Tabela III - Número de Instituições de Educação Superior no Estado no Paraná – 1995 e 2005.

Categoria Administrativa		1995	2005
Públicas	Federal	02	02
	Estadual	17	17
	Municipal	04	03
Total Públicas		23	22
Privadas	Particular	31	125
	Comun/Confes/Filant	02	25
Total Privadas		33	150
Total Geral		56	172

Fonte: INEP – Sinopse Estatística – 1995 e 2005.

Os números do ensino superior paranaense relativo a cursos de graduação indicam a forte presença das instituições públicas estaduais nesse “subsistema”. Conforme dados da Tabela nº. IV, estas instituições são responsáveis por 353 do total de 521 cursos ofertados pelo sistema público de educação superior no Estado no ano de 2005, enquanto no ano de 1995 o sistema público oferecia 243 cursos e o sistema privado 167 cursos.

Tabela nº. IV - Número de Cursos de Graduação Presenciais por Organização Acadêmica no Estado do Paraná – 1995 e 2005.

Categoria Administrativa		1995	2005	%
Públicas	Federal	49	133	171,4
	Estadual	180	362	101,1
	Municipal	14	26	85,7
Total Públicas		243	521	114,4
Privadas	Particular	108	796	637,0
	Comun/Confes/Filant	59	177	164,4
Total Privadas		167	973	482,6
Total Geral		410	1.494	264,4

Fonte: INEP – Sinopse Estatística – 1995 e 2005.

Além da forte presença de instituições públicas estaduais, o ensino superior público do Estado do Paraná tem características distintas dos demais estados da federação. A sua principal diferença é que suas universidades públicas estaduais estão localizadas no interior do estado, conforme pode ser visto na figura nº 1.

Na década de 1980 partia-se do diagnóstico de que o Paraná, “com exceção do estado de São Paulo, cujas instituições públicas de nível superior eram predominantemente estaduais” (SAVIANI, 2001, p. 2), era um dos poucos estados da federação que arcava com a maior parte do ônus do ensino superior, embora sendo tal atribuição de competência do governo federal. Quase metade dos recursos do governo estadual destinado à educação estariam sendo gastos com as instituições de ensino superior.

FIGURA Nº. 01 – Localização das Universidades e Faculdades Públicas Estaduais Paranaenses⁵⁴.



- Universidades: Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Guarapuava, Cascavel.
- Faculdades: Paranaíba, Cornélio Procópio, Apucarana, União da Vitória, Francisco Beltrão, Paranaguá, Curitiba, Campo-Mourão, Jacareizinho.

4.2- Origem do Ensino Superior Público Paranaense

O Estado do Paraná foi comarca do Estado de São Paulo até 1883, quando se desmembrou e conseguiu a sua autonomia. A partir de 1950 o interior do estado pleiteava a criação de sua universidade, pois:

O ensino superior no Paraná é uma iniciativa que só se concretiza no século XX. Até este século, o ensino neste Estado era exercido pelos jesuítas do Colégio de Paranaguá. Quando estes foram expulsos do Brasil, existiam no Paraná apenas classes isoladas destinadas ao ensino das “primeiras letras”. Em 1848, teria sido criado pela Província de São Paulo, na cidade de Curitiba, o Liceu Paranaense, instituição que deveria ministrar ensino secundário, mas que “teve, porém, vicissitudes que, por algum tempo, impediram o seu regular funcionamento”. (WESTPHALEN, 1969, p. 249).

O Estado do Paraná toma a iniciativa de criar suas universidades a partir das faculdades isoladas existentes, principalmente, no interior do Estado. O “sistema” de ensino superior público paranaense teve início no ano de 1969 com a aprovação da Lei nº. 6. 034, de 06 de

⁵⁴ <http://www.pr.gov.br/pge/dir_financieiro.shtml> Acesso em: 01 Fev. 2006 às 14h10min.

novembro de 1969, que criou numa única lei as três primeiras universidades. São elas: Universidade Estadual de Londrina⁵⁵ (UEL), Universidade Estadual de Maringá⁵⁶ (UEM) e Universidade Estadual de Ponta Grossa⁵⁷ (UEPG).

Além destas três universidades, o Estado mantinha faculdades estaduais chamadas de isoladas em várias cidades do interior e duas na capital do estado, desde a década de 1950. Ampliou o seu “sistema”, criando a quarta universidade, em 23 de setembro de 1994, a Universidade do Oeste do Paraná⁵⁸ (UNIOESTE), pela Lei Estadual n.º. 680, de 30 de setembro de 1987, com sede em Cascavel. A expansão continuou e o governo do estado ampliou o sistema criando a quinta universidade. Em 08 de agosto de 1997, foi criada a Universidade Estadual do Centro-Oeste⁵⁹, (UNICENTRO), pelo Decreto Estadual n.º.3444, com sede em Guarapuava. Em 25 de outubro de 2001, foi criada a Universidade Estadual do Paraná, (UNESPAR), pela Lei Estadual n.º. 13283, com sede na cidade de Jacarezinho, congregando as doze faculdades isoladas. A UNESPAR não foi consolidada e não é reconhecida oficialmente como universidade, pois não teve seu processo de reconhecimento aprovado pelos órgãos estadual.

Atualmente o Estado do Paraná mantém o ensino superior público em cinco universidades e doze faculdades isoladas situadas no interior do estado, com duas faculdades localizadas na capital, Curitiba (Veja Figura n.º 1). A Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), como

⁵⁵ A Universidade Estadual de Londrina foi criada a partir da Faculdade Estadual de Direito de Londrina (FEDL), criada em 04 de junho de 1956 pelo decreto Estadual n.º. 2781; da Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Londrina (FAFI), criada em 25 de março de 1958 pelo Decreto n.º. 2568-A; da Faculdade Estadual de Odontologia de Londrina (FEOL), criada em 1962 e reconhecida em 1966; da Faculdade de Medicina do Norte do Paraná (FMNP), criada em dezembro de 1965, e reconhecida em 1966 e da Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis de Londrina (FECECOL), criada em 1966 e reconhecida em 1968.

⁵⁶ A Universidade Estadual de Maringá foi criada a partir da Faculdade Estadual de Ciências Econômicas, criada em 31 de agosto de 1959, através da Lei n.º. 4070 e reconhecida pelo decreto Federal n.º. 48.431, de 20 de outubro de 1967; da Faculdade de Direito de Maringá, criada em 21 de dezembro de 1965, sendo reconhecida através da Lei n.º.5304 de 29 de abril de 1966; da Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, criada pela Lei n.º. 5456 de 24 de dezembro de 1966 e autorizada pela Resolução n.º. 59 de 27 de dezembro de 1966 e em 05 de junho de 1968 pela Lei n.º. 5788, foi criado o Instituto de Ciências Tecnológicas (ICET).

⁵⁷ A Universidade Estadual de Ponta Grossa foi criada a partir da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ponta Grossa, criada pelo decreto Estadual n.º. 8837, de 08 de novembro de 1949 e reconhecida pelo Decreto federal n.º. 32242, de 10 de fevereiro de 1953; da Faculdade Estadual de Farmácia e odontologia de Ponta Grossa, criada pela Lei n.º. 921, de 16 de novembro de 1956; da Faculdade Estadual de Odontologia, desmembrada da Faculdade Estadual de Farmácia e Bioquímica criada pela Lei n.º. 2179, de 04 de agosto de 1954 e reconhecida pelo Decreto Federal n.º. 50355, de 18 de março de 1961 e da Faculdade de Ciências Econômicas e Administração de Ponta Grossa, criada pela Lei n.º. 03, de 12 de janeiro de 1966 e reconhecida pelo Decreto Federal n.º.69697, de 03 de dezembro de 1971.

⁵⁸ A Universidade Estadual do Oeste do Paraná foi criada como uma universidade regional e multicampi que resultou da congregação de 4 faculdades municipais isoladas, criadas em Cascavel (FECIVEL, 1972), em Foz do Iguaçu (FACISA, em 1979), em Marechal Cândido Rondon (FACIMAR, em 1980), em Toledo (FACITOL, em 1980). Em 1998, a Faculdade de Ciências Humanas de Francisco Beltrão foi incorporada a UNIOESTE, por meio da Lei n.º. 12235, de 24 de julho de 1998.

⁵⁹ A Universidade Estadual do Centro-Oeste foi criada a partir da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Guarapuava (FAFIG), da Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Irati (FECLI).

citado anteriormente, sem as condições técnicas e legais para na prática ser chamada de universidade, é composta pelas doze faculdades que podem ser identificadas pela tabela abaixo.

Tabela V - Faculdades Isoladas que compõem a UNESPAR⁶⁰

FACULDADES	LOCAL	CRIAÇÃO	AUTORIZAÇÃO	RECONHECIMENTO.
EMBAP	Curitiba	1949	1951	1954
FAP	Curitiba	1967	1967	1972
FECEA	Apucarana	1959	1960	1968
FECILCAM	Campo Mourão	1972	1974	1976
FAFI – CP	Cornélio Procópio	1964	1966	1972
FAFIJA	Jacarezinho	1959	1960	1965
FAEFIJA	Jacarezinho	1970	1972	1977
FUNDINOPI	Jacarezinho	1967	1968	1974
FAFIPAR	Paranaguá	1956	1960	1964
FAFIPA	Paranavaí	1965	1965	1971
FAFI – UV	União da Vitória	1956	1960	1967
FFALM*	Bandeirantes	1970	1971	1974
TOTAL.....12				

Fonte: SETI.

*FFALM Foi incorporada como faculdade estadual pelo Estado do Paraná no ano de 2003.

As universidades foram criadas no regime de fundação, a exemplo do antigo regime vigente nas faculdades, e a sua estrutura universitária organizada em centros e departamentos. Pela Lei nº. 9.663, de 16 de julho de 1991 as universidades e faculdades foram transformadas em autarquias.

O ensino superior público paranaense na década de 1980 e, principalmente, na década de 1990, passou por inúmeras tentativas de reformas e mudanças por parte dos Governos do

⁶⁰Paraná, Secretaria Especial de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. 1991, e Dados retirados <www.parana.pr.gov.br> Acesso em: 23 jul. 2006 às 15h20min.

Paraná, que acabaram gerando conflitos, greves, movimentos tanto das entidades representativas de docentes, técnico-administrativos e acadêmicos.

O objetivo dos governos paranaenses a partir de 1995 foi abrir o caminho legal para uma progressiva redução das responsabilidades do Estado para com o ensino superior, desobrigando-o de investir neste nível de ensino. Para os governantes este nível de ensino, constitucionalmente, é de competência do governo federal. Conforme art. 208 e os parágrafos 1º e 2º do art. 211 que afirmam textualmente:

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

A principal dificuldade sempre esteve associada à falta de vontade política para definir o parâmetro para o financiamento da manutenção do “subsistema” de ensino superior público estadual paranaense. As investidas e manobras dos últimos governos visaram formas para reduzir suas obrigações com o financiamento deste nível de educação pública no estado.

Acreditava-se que, na gestão do governo de Jaime Lerner, (1995-2002) haveria uma reversão desta tendência, em função do seu *Plano de Governo*. Porém, isto não aconteceu durante os oito anos de seu mandato. A partir de 2003 o governo de Roberto Requião prometeu reverter este quadro. Apesar da campanha e das promessas de que a direção da economia e do financiamento do aparelho do Estado seria alterada, este nível de ensino público não recebeu o tratamento prometido, o que frustrou a esperança de que, no curto e no médio prazo, as instituições de ensino superior público paranaense recebessem os recursos para uma contribuição maior no financiamento do desenvolvimento sociocultural e econômico.

A crescente desobrigação do Estado para com o financiamento do ensino público superior estadual pode ser facilmente demonstrada a partir da análise dos valores pagos com o financiamento da função orçamentária “manutenção do ensino superior”. Tomando-se como base o ano de 1997, quando ocorreu a implantação das novas carreiras dos docentes e técnicos administrativos, verifica-se que o montante pago no ano de 2005 foi -52,5% inferior àqueles de 1997 (Tabela VI). Quando se compara com a parcela do ICMS comprometida com o financiamento das IEES-PR, verifica-se que de um percentual de 12,6%, ano de 1998, este se reduz para apenas 5,7% em 2005. (Tabela VI).

Tabela VI - Valores Empenhados e pagos nas IEES – Período de 1995 a 2005.
Preços de outubro de 2006, corrigidos pelo IGP-DI.

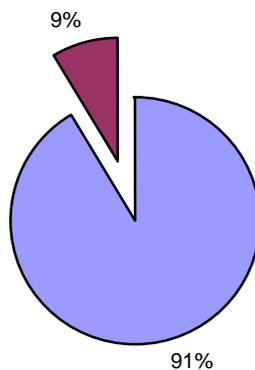
ANO	ICMS	DESPESAS PAGAS	% do ICMS	REDUÇÃO EM RELAÇÃO A 1997 EM %.	GESTÃO
1995	5.031.173.195,10	471.557.499,91	9,4		Lerner 1
1996	5.270.263.981,60	454.327.596,61	8,6		Lerner 1
1997	4.864.229.552,70	583.250.046,22	12,0	0,0	Lerner 1
1998*	4.909.014.666,00	619.492.814,84	12,6	5,0	Lerner 1
1999	4.856.381.585,20	518.477.899,50	10,7	-10,8	Lerner 2
2000	5.529.966.390,00	502.807.500,00	9,1	-24,2	Lerner 2
2001	7.672.434.517,50	475.256.350,00	6,2	-48,3	Lerner 2
2002	7.153.332.287,40	488.332.063,02	6,8	-43,3	Lerner 2
2003	7.789.169.017,50	477.683.424,25	6,1	-49,2	Requião
2004	8.067.472.646,40	440.285.343,67	5,5	-54,2	Requião
2005	8.897.709.869,40	503.617.242,10	5,7	-52,5	Requião
1995/2005 Δ%	76,85	6,80			

Fonte –DICON/SEFA, In: Balanço Geral do Governo do Estado do Paraná, 1995/2005.

- Pico máximo de Repasse às IES em função da implantação da carreira docente.

Gráfico n.º. I

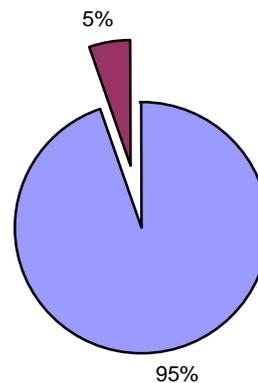
Participação das Despesas Empenhadas na Arrecadação de ICMS - 1995



■ ICMS ■ DESPESAS IES

Gráfico n.º. II

Participação das Despesas Empenhadas na Arrecadação de ICMS - 2005



■ ICMS ■ DESPESAS IES

Outro aspecto importante a ser ressaltado com base nos dados constantes da tabela VI é a perda relativa de participação dos gastos com a manutenção do ensino superior público estadual, em relação à arrecadação do ICMS entre os anos de 1995 a 2005. Enquanto a arrecadação de ICMS apresentou um crescimento da ordem de 76,85%, a variação dos valores pagos com a manutenção do ensino superior público paranaense no período foi da ordem de 6,80%, resultando numa retração de 70,05% na participação relativa.

4.2.1- Controle Estatal do Ensino Superior

Até março de 1987 o ensino superior público paranaense esteve sob a coordenação da Secretaria Estadual de Educação e recebia as orientações da Diretoria de Assuntos Universitários (DAU). Pelo Decreto nº. 180, de 25 de março de 1987, foi criada a Secretária Extraordinária de Ensino Superior, Ciência e Tecnologia (SEET), que tinha como objetivo implementar políticas de Governo nas áreas de ensino superior, ciência e tecnologia, agregando as estruturas do então Departamento de Assuntos Universitários (DAU) da Secretaria de Estado da Educação e o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (CONCITEC) da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL). Em 08 de janeiro de 1992, a Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio é transformada, pela Lei nº. 9.896, em Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, Ensino Superior, Ciência e Tecnologia (SETI). Pela Lei nº. 11.066, de 01 de fevereiro de 1995, a Secretaria passa a denominar-se Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), com o objetivo de definir, coordenar e executar políticas nas áreas de ciência, tecnologia e ensino superior, num processo de contínuo desenvolvimento, em prol da sociedade paranaense. Especificamente para o ensino superior a missão era a gestão, o planejamento, a supervisão e a avaliação do “sistema” de Ensino Superior no âmbito do estado, promovendo ações que estimulem a qualificação docente, e intercâmbio cultural, educacional, científico e tecnológico entre as instituições⁶¹.

Além da coordenação exercida pela SETI, o “subsistema” de ensino superior do Paraná é supervisionado diretamente e a qualquer momento pelo Tribunal de Contas do Estado, independentemente da obrigatoriedade da prestação de contas anual. A Lei estadual nº. 8.435, de 24 dezembro de 1985, estabelece a obrigatoriedade para as entidades estaduais, inclusive

⁶¹ Dados extraídos do Decreto Estadual nº. 180 de 25/03/1987; Lei estadual nº. 9.896 de 08/01/1992; Lei Estadual nº. 11.066 de 01/03/1995 e Decreto estadual nº. 4.766 de 01/09/1998.

as universidades públicas do estado, de prestarem suas respectivas contas ao Tribunal de Contas, até o dia 30 de abril de cada ano.

No plano político o “subsistema” de ensino superior público estadual paranaense sempre foi questionado pelos governos quanto ao seu alcance sócio-econômico. O relatório apresentado em 1984, no governo de José Richa, pela secretária estadual de educação sobre as políticas da secretaria para a educação, mostrava o caráter elitista da distribuição dos recursos para o ensino superior em relação ao número dos que iniciavam a 1ª série do 1º grau e os que conseguiam atingir o ensino superior.

Do ponto de vista de Cunha (2001, p. 235), o relatório,

Mostrava como as instituições estaduais de ensino superior foram criadas por mecanismos populistas, resultando de alianças dos políticos que as propunham com as classes médias dos municípios do interior. Essas instituições, uma vez criadas, ficavam entregues à própria sorte, tendo seu ensino deteriorado. Diante desse diagnóstico, a Secretaria dizia não ser justo que se continuasse a financiar a expansão do ensino superior segundo os padrões conhecidos, nem utilizá-los como argumento para conter sua expansão. O que se impunha era “repensar a criação de cursos superiores sob outros parâmetros e/ou outras exigências”. Isso seria feito mediante procedimentos que garantissem a participação das associações de docentes, dos diretórios acadêmicos e dos representantes do 1º e 2º graus. Para isso, a justificativa era clara e direta: O dinheiro destinado a qualquer instituição de ensino não é do governo, mas sim, do trabalhador que, através dos seus impostos, pagou adiantado os bens e serviços sociais viabilizados pelo Estado.

No estado o ensino superior só era gratuito nas instituições federais. As universidades e faculdades isoladas estaduais cobravam anuidades, apesar das subvenções que o governo do estado destinava às instituições mantidas por ele.

A tão esperada gratuidade do ensino só veio no governo de Álvaro Dias (1987/1991), que regulamentou, pelo Decreto nº. 2276 de 11 de janeiro de 1988, a Lei nº. 8675 de 21 de dezembro de 1987, que autorizava o poder executivo a tornar gratuito o ensino em todas as instituições de ensino superior mantidas pelo governo estadual.

4.2.2- As “Investidas” para desobrigação do Estado: ações e reações.

Na década de 1990 no estado do Paraná o ensino superior público foi alvo de muitas ações por parte do governo do estado, que visavam desobrigá-lo de seu financiamento. A justificativa para estas ações era a de acompanhar as políticas mundiais, e as mudanças que estavam sendo realizadas pelo governo federal.

Em geral estas tentativas desrespeitavam dispositivos constitucionais que asseguram a responsabilidade do Estado para com as IES-PR. A Constituição Estadual de 1989 garantiu às instituições de ensino superiores públicas paranaenses mantidas pelo governo estadual os recursos necessários para a manutenção de pessoal, na lei orçamentária do exercício, em montante nunca inferior em termos de valor real ao do exercício anterior.

No primeiro mandato do governador de estado Sr. Jaime Lerner (1995-1998), o ensino superior sofreu várias investidas que visavam desobrigar o Estado do financiamento das IES-PR. Dentre estas se destacam a tentativa de transformar as instituições de ensino em “Agências Sociais Autônomas”, a promulgação da Lei nº. 11.500, de 05 de agosto de 1996 de prestação de serviço, a implantação dos sistemas de operacionalização financeira e do sistema de elaboração e controle do orçamento. Na segunda gestão do governo de Jaime Lerner (1999-2002) o ensino superior público passou por novas tentativas como a criação do Conselho de Reestruturação Fiscal do Estado (CRAFE), a aprovação do Termo de Autonomia Provisória, a implantação de tetos orçamentários, o encaminhamento do Projeto de Lei nº. 32 à Assembleia Estadual com o intuito de aprovar a autonomia definitiva. Na gestão do governo de Roberto Requião (2003–2006), as investidas assumem um caráter extremamente autoritário, com fechamento de cursos de graduação, proibição de criação de novos cursos de graduação e pós-graduação, na suspensão de concursos públicos para a reposição de docentes e técnicos-administrativos, na imposição de submeter diretamente ao governador todas as solicitações de servidores para participação em eventos de natureza científica no exterior, independentemente da fonte de recursos, entre outras restrições de caráter administrativo.

4.2.2.1- Agência Social Autônoma – Governo de Jaime Lerner (1995–1998)

Na primeira gestão do governo de Jaime Lerner, período de 1994 a 1998, era secretário de Ciência Tecnologia e Ensino Superior o Sr. Alex Beltrão. Apesar de algumas ações que resultaram em avanço para o “subsistema” de ensino superior público estadual como a aprovação da carreira docente pela Lei nº. 11.713 de 07 de maio de 1997; a regulamentação do art. 205 da Constituição Estadual que destina 2% para ciência e tecnologia, criando pelo Decreto Estadual nº. 4.684 de 12 de agosto de 1998, a Fundação Araucária, tendo por finalidade o amparo à pesquisa e à formação de recursos humanos do Estado do Paraná a principal investida foi a proposta de criação da “Agência Social Autônoma”.

Sem qualquer discussão com a comunidade universitária foi enviada à Assembleia Legislativa do Estado projeto de lei transformando as instituições de ensino superior em “Agência Social

Autônoma”. A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior elaborou um Projeto de Lei alterando o regime jurídico das instituições de ensino superior-IES, mantidas pelo Governo, para o de Agência Social Autônoma. O seu art. 1º assim determinava:

Fica alterado o regime jurídico das instituições Públicas de Ensino Superior – IES mantidas pelo Governo do estado, de Autarquias para Agências Sociais Autônomas.

Parágrafo único. As Autarquias tratadas nesta Lei ficam extintas, bem como todos os seus cargos efetivos, comissionados, temporários e suas funções gratificadas.

O projeto foi elaborado e o seu teor foi mantido em segredo, não tendo dele tido conhecimento a comunidade universitária, as entidades de classes e os reitores. Ele era muito preciso, trazia nos seus artigos: contrato de gestão, a missão da Agência Social Autônoma, a autonomia de gestão financeira, o percentual da alocação de recursos no orçamento incidente na receita tributária arrecadada com o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, fusões de instituições, extinção das carreiras docentes e técnica-administrativa etc. Quando o projeto tornou-se público, a comunidade universitária e as entidades de classe mobilizaram contra a sua aprovação. As diversas ações implementadas pela comunidade universitária levaram o Governo do Estado a arquivar o projeto.

É importante pormenorizar a riqueza de detalhes com que o Projeto de Lei⁶² foi elaborado. Na visão do governo, haveria a necessidade de um contrato de gestão que seria estabelecido conforme o que reza o art. 2º:

“Cada Agência Social Autônoma firmará com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) um Contrato de Gestão”.

O contrato de gestão era inconstitucional uma vez que feria a autonomia, porque a autonomia estaria prevista na Constituição Federal e Estadual.

A missão da Agência Social Autônoma estava prevista no art. 3:

Constituirá missão de cada Agência Social Autônoma, dentro de suas áreas de atuação, captar e aplicar recursos financeiros para prover um ensino superior que forme profissionais altamente competitivos nos seus mercados de trabalho, gerar conhecimento científico e tecnológico, para os setores produtivos do estado, através da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico e da formação e treinamento de pessoal especializado, visando o desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico do estado e do país: promover a extensão, de forma a progressivamente aumentar sua interação com a comunidade e com o setor produtivo do Paraná.

A autonomia de gestão financeira estava prevista no caput do art. 5º:

⁶² Projeto de Lei elaborado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, no ano de 1996. Este projeto não recebeu número porque foi arquivado antes de ser encaminhado à Assembléia Legislativa.

A autonomia de gestão financeira consiste na alocação e administração interna de recursos financeiros, na busca de fontes alternativas de financiamento, na liberdade de se efetivar associações ou parcerias com outras instituições, públicas ou privadas, bem como de oferecer e cobrar por serviços prestados, desde que seus Estatutos assim o permitam, de forma que as Agências Sociais Autônomas possam mais adequadamente alcançar seus objetivos institucionais de ensino, pesquisa e extensão.

O repasse de recursos seria assegurado na forma de alíquotas conforme o contido no art. 6º:

Para a adequada autonomia de gestão financeira, será assegurada por meio desta Lei, a alocação no orçamento do estado do Paraná, dos percentuais estabelecidos na Tabela abaixo, incidentes sobre a receita tributária arrecadada com o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, cota parte estado do Paraná, cujos valores correspondentes serão automaticamente transferidos às Agências Sociais Autônomas, em contas bancárias específicas junto ao Banco do estado do Paraná – BANESTADO, até o dia 20 (vinte) de cada mês.

TABELA DAS INSTITUIÇÕES – Percentuais da Receita de ICMS

INSTITUIÇÃO	SIGLA	% DA RECEITA
Universidade Estadual de Londrina	UEL	5,096
Universidade Estadual de Maringá	UEM	3,255
Universidade Estadual de Ponta Grossa	UEPG	1,517
Universidade Estadual do Oeste do Paraná	UNIOESTE	0,870
Universidade Estadual do Centro-Oeste	UNICENTRO	0,493
Faculdades de Artes do Paraná	FAP	0,070
Escola de Música e Belas Artes do Paraná	EMBAP	0,100
Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana	FECEA	0,077
Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão	FECILCAM	0,078
Faculdade Est. Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio	FAFI-CP	0,127
Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho	FAFIJA	0,092
Faculdade Estadual de Educação Física de Jacarezinho	FAEFIJA	0,025
Faculdade Est. de Direito do norte Pioneiro de Jacarezinho	FUNDINOPI	0,030
Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá	FAFIPAR	0,117
Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranaíba	FAFIPA	0,090
Faculdade Est. de Filosofia, ciências e Letras de União da Vitória	UV	0,052
Valor Percentual Total		12,019

§ 1º - Esses montantes a serem repassados pelo Estado a cada Agência Social Autônoma, não poderão, sob qualquer hipótese, serem ultrapassados e serão alocados a cada Agência Social Autônoma, para suas despesas com investimentos, outros custeios e pessoal e encargos, indiscriminadamente.

§ 2º - Em caso de queda de arrecadação, os valores repassados deverão garantir, no mínimo, o montante da folha de pagamento de cada instituição, inclusive encargos.

As fusões estavam previstas no art. 7º:

Eventuais fusões de duas ou mais Instituições, bem como incorporações de alguma dessas Instituições a uma outra delas, poderão ser efetuada mediante projetos específicos, desde que estas ações não causem alteração no Valor Percentual Total, expresso na Tabela contida nesta Lei.

As carreiras dos docentes e dos técnicos estavam previstas nos artigos:

Art. 8º - O pessoal de nível Docente das Autarquias que ficam extintas por efeito desta Lei, poderão solicitar dentro de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta Lei, sua exoneração do estado, e terão garantidas as suas colocações nas respectivas Agências Sociais Autônomas.

Parágrafo Único – Os Docentes que não desejarem exonera-se, ficarão automaticamente em situação de indisponibilidade, tendo em vista que seus cargos são extintos por efeito desta Lei.

Art. 9º O pessoal Técnico-Administrativo das Autarquias que ficam extintas por efeito desta Lei, poderão solicitar, dentro de 30(trinta) dias da publicação da mesma licença sem vencimentos do Estado, por um período máximo de 2 (dois) anos, e terão garantidas as suas colocações nas respectivas Agências Sociais Autônomas.

Parágrafo Único – Findos os 2 (dois) anos de licença sem vencimentos, o pessoal técnico-Administrativo poderá optar por solicitar sua exoneração ou, alternativamente, solicitar realocação em outro órgão do Estado.

A avaliação estava prevista no art. 10:

O estabelecimento de padrões e critérios de qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Agências Sociais Autônomas, bem como a avaliação objetiva dos resultados dessas atividades para o desenvolvimento da sociedade paranaense, será de responsabilidade da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, podendo ser ouvido o Conselho Estadual de Educação do Paraná.

Nas disposições transitórias o art. 11 previa que:

Os recursos constante do Orçamento Estadual de 1996, destinados as IES, e que ainda não foram executados, deverão ser repassados às Agências Sociais Autônomas, de acordo com programação trimestral a ser acordada com a Secretaria Estadual de Ciência, tecnologia e Ensino Superior.

Nas disposições finais

Art. 12 – Todas as matérias omissas ou que sejam motivo de dúvida ou dificuldade de implementação do contido nesta Lei, serão tratadas no âmbito da Secretaria de estrado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Art. 13 – Esta Lei entrará em vigor da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A análise do projeto de Lei é importante, pois por meio desta análise podemos concluir que se o projeto não tivesse sido abortado e sua aprovação fosse concretizada, conforme o que foi acordado pelo governo, o ensino superior público do Paraná sofreria conseqüências, como, por exemplo, a demissão de todos os docentes e os servidores técnico-administrativos, que teriam seus contratos de trabalho alterados, deixando de ser estatutários para serem contratados pelas agências sociais autônomas com contrato de gestão.

4.2.2.2- A Lei 11.500/1996 – Prestação de Serviços

De forma sistemática os governos estaduais nunca aceitaram os encargos decorrentes do financiamento do ensino superior público estadual. De maneira unânime todos defendiam que partes destes encargos poderiam ser transferidas diretamente às instituições de ensino, em razão de suas capacidades de geração de recursos próprios.

Para facilitar e regulamentar as atividades de prestação de serviços nas IES-PR foi promulgada a Lei Estadual nº 11.500/1996, que tinha por objeto estimular a participação de servidores nas atividades de prestação de serviços, permitindo que os mesmos fossem remunerados em até 20% (vinte por cento), dos valores arrecadados.

Busca-se com tal Lei fomentar a geração de recursos próprios com o claro propósito de reduzir os repasses de recursos do tesouro do Estado às instituições estaduais de ensino superior. Na concepção dos governos, as IES-PR teriam capacidade de arrecadar recursos em montante suficiente para custear suas despesas de custeio e investimento, cabendo ao Estado apenas custear os encargos decorrentes da folha de pagamento.

4.2.2.3- Os Sistemas de Operacionalização Financeira e Elaboração e Controle Orçamentário

As Universidades Estaduais Paranaenses até a década de 1990 centralizavam e geriam seus recursos orçamentários com certa margem de autonomia. O ciclo orçamentário na sua forma tradicional passava por uma série de fases articuladas entre si, que se repetiam ano após ano por força de dispositivos constitucionais e de leis através dos quais os orçamentos sucessivos eram elaborados, votados, executados, controlados, contabilizados e submetidos à aprovação dos tribunais de conta. A partir da década de 1990 foram criados no estado do Paraná, seguindo o sistema de acompanhamento financeiro implantado no governo federal, dois

sistemas de operacionalização orçamentária: o primeiro denominado de Sistema de Elaboração e Controle do Orçamento, através da Coordenadoria do Orçamento e Programação (COP) e, o segundo, denominado de Sistema Integrado de Acompanhamentos Financeiros (SIAF), altamente centralizados nos órgãos estaduais, via sistemas on-line que permitem o controle e execução direta do orçamento.

A partir deste período, as instituições de ensino superior passaram a enfrentar o desafio da transição entre uma forma de gestão financeira baseada no planejamento e elaboração do orçamento realizado por elas próprias, de acordo com suas necessidades, e a nova forma de ação definida e executada pelo Estado, por meio do Sistema de Elaboração e Controle do Orçamento e do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro. No modelo novo, o Estado passa a fixar um teto orçamentário, por ele definido conforme seus próprios critérios⁶³, alterando a forma de atuação das instituições na definição do montante dos recursos que deverão ser implantados anualmente em seus orçamentos.

Este novo processo gerou inúmeros conflitos internos nas Instituições, por um lado, devido ao fato das normas e as políticas institucionais serem orientadas pelo modelo anterior, por outro, devido à resistência interna, especialmente, por parte dos conselhos superiores que não desejam perder sua autonomia na elaboração, aprovação e execução do orçamento. Com a mudança do sistema de acompanhamento financeiro e o corte severo dos recursos provenientes do Governo Estadual, as instituições foram obrigadas a gerar recursos próprios, com a venda de serviços de assessoria e consultoria, desenvolvimento de projetos de pesquisa direcionados à indústria com financiamento privado; cursos de especialização, criação de fundações de apoio e institutos, criando assim um novo horizonte, o horizonte da competição.

As instituições de ensino superior paranaense, em razão dos dois sistemas de acompanhamento financeiro pelo Estado, alteraram seu papel no processo decisório, particularmente no que diz respeito ao planejamento e execução orçamentária. Isto impôs modificações no modo de elaborar, aprovar e executar seus respectivos orçamentos, interferindo na sua forma de gestão, no seu fluxo de informações orçamentárias e na sua flexibilização operacional, conduzindo-as à construção de um novo modelo institucional que atenda ao novo modelo governamental.

⁶³ Na fase de elaboração do orçamento do Estado o governo solicita (por uma questão meramente pró-forma) que cada Instituição de Ensino superior, encaminhe sua demanda, com base nas atividades que serão realizadas no exercício seguinte. As demandas apresentadas são totalmente ignoradas e o teto orçamentário é fixado com base na execução orçamentária do ano anterior, não respeitando as propostas e o crescimento das IES.

A comunidade universitária passou a ser pressionada a realizar serviços para as empresas privadas, alterar os currículos dos cursos, com o objetivo de tornar as instituições eficientes e eficazes para atender ao mercado de trabalho. Passou a reproduzir no estado do Paraná as orientações do governo federal que se alinhavam com as orientações dos organismos multilaterais

Pela Tabela VII é possível verificar o montante que cada instituição pública paranaense arrecadou de receitas próprias, através de seus esforços de captação de recursos externos. A variação das receitas próprias foi da ordem de 178%, no período de 1995 a 2005, bastante superior à inflação do período que foi de 149,3%⁶⁴, o que demonstra as ações desenvolvidas pelas instituições públicas de ensino superior paranaense para complementar os recursos necessários ao financiamento de sua manutenção.

Cabe destacar, ainda, que os esforços de captação de recursos foram diferenciados entre as instituições de ensino superior público paranaense.

Tabela VII – Receita Própria Diretamente Arrecadada pelas IES - 1995 e 2005

IES	1995	2005	Varição
UEL*	19.859.138,00	37.780.431,61	90,2%
UEPG	2.438.153,00	7.906.673,94	224,3%
UEM*	7.303.560,00	35.096.958,57	380,5%
UNICENTRO	1.124.956,00	5.110.321,80	354,3%
UNIOESTE*	4.237.167,00	11.725.691,58	176,7%
UNESPAR	1.896.050,00	4.833.685,13	154,9%
TOTAL	36.859.024,00	102.453.762,63	178,0%

Fontes: Balanço Geral do Estado, 1995 e 2005.

* Incluindo os Hospitais Universitários.

4.2.2.4- Termo de Autonomia Provisória – Governo de Jaime Lerner (1999-2002)

Segundo Brotti (2000, p. 80), “a autonomia de gestão financeira é apontada por praticamente todos como o grande limitador da autonomia plena na universidade. Ela é o *gargalo* que estrangula a autonomia universitária”. O maior problema está no montante dos recursos que

⁶⁴ Media pela IPCA/IBGE

devem ser estabelecidos para atender as necessidades reais das universidades. As maiores discussões são em torno do limite desse teto. Por isso, a autonomia de gestão financeira, na realidade, é a mais reivindicada pelas comunidades acadêmicas e a de maior dificuldade de solução.

Na segunda gestão do governo Jaime Lerner, período de 1998 a 2004, era secretário de Ciência e Tecnologia e Ensino superior o prof. Ramiro Wahrhaftig. O secretário era oriundo de uma universidade privada, a Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Neste período, no governo do estado do Paraná, como no governo federal, as ações foram insistentes no sentido de que era necessário diminuir os gastos com o ensino superior.

Foi criado, em outubro de 1998, pelo governo do Paraná, um conselho, denominado de CRAFE (Conselho de Reestruturação Administrativa e Fiscal do Estado). Tinha poderes para fazer (e faziam) autorizações prévias de despesas de todos os órgãos estaduais, desde custeio até investimentos, inclusive as despesas relativas às instituições de ensino e as demais ações de caráter de gestão, o que provocaria um caos na administração das instituições.

A primeira ação deste conselho foi impor o corte de 10% nos recursos repassados às instituições de ensino superior. Para não se submeterem às ações do CRAFE as instituições de ensino superior através da Associação Paranaense de Dirigentes do Ensino Superior (APIESP) propuseram ao governo que lhes fosse concedida a autonomia. Porém, esta autonomia financeira deveria ser em caráter provisório, pois havia um temor, nas comunidades universitárias, com relação ao montante de recursos que seriam repassados pelo governo às instituições, para atender não só ao pagamento da folha, bem como recursos para custeio e investimentos a médio e a longo prazo.

Pelo Termo de Autonomia assinado, a cláusula segunda previa,

A Universidade terá autonomia para aplicar, dentro dos limites orçamentários e cumpridas as formalidades legais, os recursos próprios e os repassados pelo tesouro do estado, ficando dispensada da aprovação prévia do CRAFE.

O governo do estado tomou como base, para fixar o teto de recursos financeiros no termo de autonomia, o valor histórico apenas dos dispêndios ocorridos com o pagamento de pessoal no mês de novembro do ano imediatamente anterior de cada instituição, desconsiderando as despesas com custeio e investimento. Logo, o teto fixado não atendia as necessidades básicas das IES-PR, pois além de não computar todas as despesas para a manutenção das instituições,

não levou em consideração o crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal, imposto pelo plano de carreira dos servidores.

Esta situação foi mais drástica para as universidades de Londrina, Maringá e Ponta Grossa, que por possuírem estruturas maiores incorrem em custos de manutenção elevados. Entretanto, para o governo do Estado eram universidades consolidadas, portanto, com capacidade de gerar recursos próprios para cobrir as despesas com investimento e custeio.

Conforme o que foi acordado no parágrafo 1º da cláusula primeira:

Os recursos a serem repassados representam a parcela de responsabilidade do Estado na cobertura de todas as despesas com pessoal, encargos sociais – parte empregador, custeio e investimentos, ficando a cargo da Universidade a complementação necessária para o desenvolvimento de suas atividades.

Além disso, pela cláusula sexta:

A Universidade se compromete a aumentar a oferta de vagas em até 20% (vinte por cento) para o próximo ano letivo (ano 2000) sem o aumento de custos para o Tesouro do estado.

O termo de autonomia provisória foi assinado nos anos de 1999 e 2000. Paralelamente, o governo estudava uma fórmula de implantar a autonomia definitiva. Muitos debates e seminários ocorreram, principalmente com pessoas ligadas às universidades estaduais paulistas, que tiveram sua autonomia garantida pelo Decreto nº. 29.598, de 02/1989. O secretário titular da SETI trazia consultores de outros países, como Portugal e Inglaterra. Como também, levava missões de gestores das instituições à Inglaterra e Portugal, com o intuito de convencer, primeiro o grupo menor, para depois estes convencerem as comunidades acadêmicas que a autonomia nos moldes do governo, com base nas reformas implantadas nos outros países, era benéfica para o “sistema” estadual do Paraná.

Como o “Termo de Autonomia Provisória” não atendia aos anseios das instituições de ensino superior pública estadual e colocava em risco o desenvolvimento das mesmas, iniciou-se uma ampla mobilização da comunidade universitária com vista a conquistar a autonomia definitiva em termos que assegurassem o desenvolvimento sustentável das IES-PR.

4.2.2.5– Projeto de Lei de Autonomia Definitiva (2001)

O ensino superior público paranaense passou por vários momentos de crise, que fizeram com que as comunidades universitárias deflagrassem greves com o objetivo de conquistar melhores salários, melhores condições de trabalho, condições físicas condizentes para com um ensino de qualidade (salas de aulas adequadas, laboratórios equipados, biblioteca

atualizada), etc. Em 2001, foi deflagrada greve por melhores condições de trabalho e recuperação dos salários que estavam sem reajustes desde o ano de 1995. O movimento não foi unificado, participaram da greve somente três das cinco universidades. Sendo elas a Universidade Estadual de Londrina (UEL), a Universidade Estadual de Maringá (UEM), e a Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Apesar de não ser um movimento com a adesão de todas as instituições foi a mais longa greve do ensino superior público do Paraná, durou 172 dias. Novamente, o governo tentou, em caráter de urgência, implantar de imediato a autonomia definitiva. Encaminhou à Assembléia Legislativa um projeto de lei que concedia autonomia financeira definitiva ao “sistema” de ensino superior. Porém, o projeto não atendia as reivindicações dos professores, alunos e técnico-administrativos. Além do que alterava a composição dos conselhos superiores das instituições, reduzindo a participação da comunidade universitária no processo de gestão das instituições.

Nas justificativas apresentadas a seguir e no corpo do projeto, o governo tentou fazer com que a sociedade assumisse em conjunto com o Estado o controle das IES-PR, buscando politizar a questão social por meio de estratégias hegemônicas. Santos Souza, em *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, ao tratar da crise da reforma do Estado afirma que “o Estado garantiu a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos e, nessa medida, garantiu a sua própria estabilidade, tanto enquanto entidade política, como enquanto entidade administrativa”. (1998, p.2). Este foi o caminho que o governo do Paraná traçou em busca de sua estabilidade política e administrativa como se pode analisar a seguir.

Em sua justificativa para o encaminhamento do projeto o governo afirmava,

A experiência tem demonstrado que a aplicação competente e coerente do princípio da autonomia universitária, aliada a um controle efetivo da sociedade, produz avanços significativos na qualidade do ensino e na gestão destas instituições. Mas, as paralisações das atividades acadêmicas das universidades estaduais que vêm ocorrendo com muita frequência, e o prolongamento do último movimento, iniciado em setembro de 2001, demonstram que há a necessidade imediata de modificações estruturais no sistema de ensino superior e nas relações deste sistema com o Estado e com a comunidade. Assim, este projeto de lei, além de regulamentar os preceitos constitucionais e normativos do ensino superior, oferece condições para um novo modelo de relacionamento entre a Universidade e a comunidade.

É importante analisar o Projeto de Lei nº. 32 de 2001, pois na visão do governo a Lei no seu art. 1º dispunha sobre o exercício da autonomia das universidades mantidas pela Administração Pública do Estado do Paraná, com base no disposto no art. 207 da Constituição Federal, nos incisos I e V do art. 10 da Lei federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 –

LDB e no art. 189 da Constituição do estado do Paraná. Sua justificativa para a gestão financeira era de que,

Este projeto de lei vai permitir a autonomia plena da gestão financeira universitária pelo repasse, pelo governo estadual, de percentual dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS do Estado. Isto será feito por meio de Contrato de Gestão, que vai definir as responsabilidades e obrigações das instituições de ensino superior e do Governo do estado. As estimativas com relação à arrecadação do ICMS do Paraná apontam um crescimento exponencial para os próximos anos, como resultado da política de atração de indústrias para o Estado. A perspectiva sinaliza um aumento expressivo dos recursos destinados às nossas universidades e seus respectivos hospitais.

Na seção II – A Autonomia de Gestão Financeira estava prevista da seguinte forma. O art. 5º previa que,

A autonomia da gestão financeira, exercida por normas e atos de seus dirigentes, aprovados pelo Conselho Universitário, consiste na liberdade de alocação e gestão dos recursos orçamentários e financeiros e na aplicação do disposto nos incisos VII, VIII, IX e X do art. 53 e nos incisos III, IV, V, VI e VII do § 1º do art. 54, da LDB, de forma a atender às suas peculiaridades de organização e funcionamento, cumprindo os objetivos de ensino, pesquisa e extensão, através da:

- I. definição de formas de fonte de financiamento para os programas e atividades;
- II. aplicação dos recursos financeiros disponíveis, respeitadas as normas do sistema financeiro e de mercado;
- III. busca de fontes alternativas de financiamento;
- IV. liberdade para efetivar associações ou parcerias com outras instituições, públicas ou privadas;
- V. oferta e cobrança por serviços prestados, conforme Lei estadual nº. 11.500, de 05 de agosto de 1996 e o disposto nos Estatutos das universidades, extensivo às criações que gerem direitos de propriedade industrial e intelectual.

Parágrafo único – As universidades devem manter seus gastos dentro dos limites orçamentários e financeiros disponíveis, sendo que os atos administrativos, que criarem ou aumentarem despesas de caráter continuado, nos termos do § 1º do art. 17, combinando com o inciso I do art. 16 da Lei Complementar Federal nº. 101, de 04 de maio de 2000, deverão estar previstos no seu orçamento plurianual e respectivos orçamentos anuais.

Para a questão da implantação da autonomia de gestão administrativa apresentou os seguintes argumentos,

Com a autonomia financeira garantida pela permanente injeção destes recursos, as universidades terão também gestão administrativa autônoma, o que vai lhes permitir elaborar, gerenciar e executar integralmente sua política de recursos humanos; isto significa autonomia da universidade para nomear, contratar e definir a política salarial mais adequada. A autonomia administrativa vai permitir também a regularização de cerca de 11.500

cargos criados nos últimos dez anos, de forma hoje contestada pelo tribunal de Contas.

No art. 6º estava prevista a autonomia administrativa,

A autonomia administrativa das universidades estaduais do Paraná, exercidas por normas e atos de seus dirigentes, aprovadas pelo Conselho Universitário, consiste na liberdade e gestão, com base na aplicação do disposto nos incisos V, VI, VII do art. 53, nos incisos V e VI do Parágrafo único daquele mesmo artigo e nos incisos I e II do § 1º do art. 54, da LDB, objetivando a liberdade de auto-organização e de edição de normas próprias, para a adequação da estrutura e infra-estrutura necessárias ao exercício eficaz e eficiente das suas finalidades institucionais.

Os Estatutos e Regimentos estavam previstos no art. 7º,

O estatuto e o Regimento das universidades serão os instrumentos legais para a definição da estrutura organizacional, bem como das competências a serem exercidas em nível deliberativo e executivo, devendo adequar-se a esta Lei e à Legislação pertinente.

Parágrafo único – O estatuto e o Regimento serão elaborados ou adequados pelos órgãos colegiados das universidades, avaliados e deliberados pelos respectivos Conselhos Universitários e pelos Conselhos de Responsabilidade Social da Universidade, para posterior homologação pelo Chefe do Poder Executivo do estado e pelo reitor, respectivamente, devendo suas disposições atender, essencialmente:

I. quanto às diretrizes organizacionais e operacionais: obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade dos atos, interagindo com os setores produtivos;

II. quanto à gestão de pessoal: a admissão mediante concurso público, a observação aos pisos e tetos salariais e aos limites de gastos com pessoal; regimes jurídicos do estado do Paraná com respectivos planos de carreira, cargos e salários; a proibição, disposta nos artigos 165, § 5º e, 169 da Constituição federal e na Lei Complementar Federal nº. 101/00 de responsabilidade na Gestão Fiscal, de firmar acordos ou convenções coletivas de trabalho;

III. quanto à administração financeira: a adoção de normas contábeis e de apuração de custos que permitam a publicidade e análise da situação econômica, financeira e operacional;

IV. quanto às obras, serviços, compras, locações e concessões: a observância aos princípios gerais da licitação, por meio de regulamento próprio;

V. quanto à alienação de bens móveis e imóveis: a sujeição ao princípio de licitação e o fomento ao exercício da criação e da inovação. Passíveis de registro de propriedade industrial ou intelectual, respeitada a legislação vigente;

VI. quanto à integridade comunitária: a prestação de serviços, remunerados ou não, que serão considerados atividades complementares na formação profissional e sua realização, classificada como extensão universitária, devendo envolver docentes e alunos;

VII. quanto à prática de atos irregulares: a responsabilidade dos envolvidos e dos seus entes fiscalizadores.

Na subseção I estava prevista a gestão dos recursos humanos, por meio dos incisos I e II do art. 9º e parágrafo único e § 1º e 2º do art. 10. A Administração Geral estava prevista na subseção II, incisos I, II e III do art. 11. Na seção IV estava prevista a autonomia patrimonial conforme incisos; I II e III ao art.12.

O capítulo III, das diretrizes de funcionamento e das estruturas comuns às universidades, será transcrito na íntegra, pois há uma riqueza de detalhes, principalmente porque este projeto regulamenta a autonomia definitiva das universidades. A justificativa foi de que o projeto dava condições para a administrabilidade, pois,

O projeto proporciona condições para que os órgãos colegiados superiores das universidades passem a ter coerência em sua formação – pelo limite do número de seus membros, evitando-se *assembleísmos* inconseqüentes – e em sua qualidade, com uma composição que privilegie a experiência universitária e administrativa de seus professores-membros, bem como a representatividade da comunidade. O Conselho Universitário, como órgão máximo da universidade, deverá ser a expressão da maturidade científica, intelectual, político-administrativa e democrática da instituição, de modo que a universidade, pelas suas condições de excelência em gestão, reflita cabalmente os melhores anseios da comunidade.

Seção I do órgão Colegiado Superior,

Art. 13 - Órgão colegiado deliberativo e normativo da universidade é o Conselho Universitário, responsável por fazer aplicar e fiscalizar o disposto no Título II, Capítulo II, Seção I da Constituição federal, no Título VI, Capítulo II, Seção I da Constituição estadual, no Título IV, do Capítulo IV da LDB e no Capítulo IV e demais disposições da Lei Complementar Federal nº. 101/00 de Responsabilidade na Gestão Fiscal.

§ 1º - O Conselho Universitário, atendendo ao princípio da gestão democrática, será constituído por vinte membros, com a participação de representantes da comunidade institucional local e regional, observada a participação mínima de 70 % (setenta por cento) de membros do corpo docente, conforme estabelecido no Parágrafo único do art. 56 da Lei federal nº. 9.394/96, tendo a seguinte composição:

I – o Reitor e o Vice-Reitor, como membros natos;

II – quatro Pró-Reitores, designados pelo reitor;

III – nove professores, com tempo de serviço mínimo de 10 (dez) anos na Instituição e experiência de, pelo menos 4 (quatro) anos em funções de administração ou coordenação das unidades institucionais, escolhidos entre seus pares.

IV – Seis representantes da comunidade local e regional, escolhidos pelo Conselho de Responsabilidade Social da Universidade.

§ 2º - Ao Conselho Universitário caberá, também, deliberar e dispor sobre a constituição dos demais órgãos colegiados da Instituição, a serem compostos, cada um, pelo número máximo, de vinte membros.

§ 3º - Na falta de professores com tempo de serviço suficiente para atender ao previsto no inciso III, poderão ser aceitas indicações de conselheiros,

considerando o critério de maior tempo de exercício em função de ensino superior, inclusive computado o tempo de atuação em outras instituições de ensino.

Assim o governo justificava a escolha dos dirigentes,

Também altera a forma de escolha e nomeação dos dirigentes universitários, atualizando-a para melhor atender a um novo momento social e econômico e às novas necessidades de qualidade do ensino, pesquisa e extensão. Ao mesmo tempo, permite sua adequação à legislação federal.

Na seção II estava prevista a escolha e a nomeação dos dirigentes,

Art. 14 – Os Reitores e Vice-reitores das universidades estaduais do Paraná serão previamente escolhidos dentre as pessoas com experiência administrativa em gestão universitária pelo Conselho Universitário, para compor a lista tríplice a ser encaminhada ao Governador do estado, para escolha final e nomeação.

§ 1º - O mandato do reitor e do Vice-Reitor será de 4 (quatro) anos, sendo permitida uma única recondução ao mesmo cargo, nas condições estabelecidas pelo “caput” deste artigo.

§ 2º - No caso de consulta à comunidade universitária, conforme normas a serem estabelecidas pelo Conselho Universitário, deverá ser observada a proporção mínima de setenta por cento de membros do corpo docente, conforme disposto no art. 56 da LDB.

Art. 15 – Na vacância ou impedimento do Reitor, o mesmo será substituído pelo Vice-reitor e, na vacância de ambos os cargos, a Reitoria será exercida, até o final do mandato, por um dos membros do Conselho Universitário, escolhido entre os seus pares e nomeado pelo Governador do estado.

Como fundamento para legitimar a criação do Conselho de Responsabilidade Social assim se justificava:

As universidades públicas devem prestar contas e manter um vínculo muito forte com suas comunidades locais e regionais. Elas não pertencem apenas a professores, alunos e funcionários, nem a partidos ou sindicatos. Por isso mesmo, este anteprojeto propõe a criação do Conselho de Responsabilidade Social da Universidade, como órgão supervisor do contrato de Gestão a ser celebrado entre o governo e as universidades. A criação deste Conselho, que contará entre seus membros, em sua maioria, com representantes da comunidade externa, local e regional, vai respeitar as características de cada universidade e poderá contribuir com a gestão democrática do ensino público, intensificando o processo de integração da Universidade com a Sociedade: no acompanhamento da definição dos orçamentos e avaliação dos resultados educacionais, administrativos e financeiros, de forma que, periodicamente, as metas de gestão possam ser revistas. Deverá ainda contribuir com a otimização do uso dos recursos públicos, melhoria da qualidade do ensino superior, promoção e descentralização gradativa do sistema educacional, intensificando a participação da comunidade e o atendimento às reais demandas da sociedade paranaense.

No Capítulo IV estava prevista a criação, a composição de um novo conselho, o Conselho de Responsabilidade Social da Universidade.

Art. 16 – Fica criado, em cada uma das universidades mantidas pelo Estado, um Conselho de Responsabilidade Social da Universidade, com a finalidade

de integrar as universidades às suas comunidades locais e regionais, em obediência ao princípio de gestão democrática, participativa e transparente do ensino público e da efetiva implementação do processo de integração ao mundo do trabalho e à prática social, devendo, ainda, participar da elaboração do respectivo Contrato de Gestão e de supervisão de sua execução, atendendo ao disposto no Parágrafo primeiro do art. 22 desta Lei.

Parágrafo único - O Conselho, de que trata o “caput”, deste artigo tem a responsabilidade de zelar pela aplicação do disposto nos artigos 205, 207 e 212 da Constituição Federal e nos artigos 177, 178, 180 e 185 da Constituição estadual, do disposto da Lei Complementar nº. 101/00 de Responsabilidade na Gestão Fiscal e na Lei Federal nº. 9.394/96.

Da composição do Conselho de Responsabilidade Social,

Art. 17 – O conselho de Responsabilidade Social, de cada Universidade, será composto por onze membros:

I - O Reitor e o Vice-Reitor da Universidade;

II - Três representantes do Conselho Universitário, sendo a maioria pertencente ao corpo docente:

III - Seis representantes da comunidade local e regional, de ilibada reputação.

§ 1º - Os membros do Conselho, a que se referem os incisos II e III, deste artigo, serão indicados e nomeados pelo Governador do estado, com mandato de dois anos, sendo suas atividades consideradas como de relevantes serviços prestados à comunidade.

§ 2º - O Presidente e o Secretário do Conselho serão escolhidos dentre seus pares, sendo inelegíveis os Conselhos que tenham relações funcionais com a universidade,

§ 3º - O Conselho terá o suporte e o apoio operacional da sua respectiva universidade e reunir-se-á, ordinariamente, a cada trimestre e, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou de dois terços de seus membros.

Art. 18 – As decisões das reuniões do Conselho de Responsabilidade Social da Universidade, pela sua pluralidade e representatividade, revestem-se do caráter de audiência pública e da avaliação trimestral da gestão universitária.

Com a intenção de melhorar o atendimento nos hospitais universitários assim justificava a sua transformação,

Para melhorar a gestão, a qualidade de ensino e a prestação de serviços às comunidades regionais, os hospitais universitários serão transformados em autarquias públicas, vinculadas à Secretaria de Estado da Saúde, mas com supervisão de suas atividades realizadas por esta secretaria, pela Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e pelas universidades, uma vez que passam a ter um Contrato de Gestão com o governo estadual.

A gestão dos hospitais universitários estava prevista no Título II.

Art. 19 – Os Hospitais Universitários Regionais do Norte do Paraná, Universitário de Maringá e o Universitário do Oeste do Paraná ficam transformados em entidades autárquicas, vinculadas à Secretaria e Estado da Saúde-SESA, mantidas as suas respectivas denominações, com a finalidade e atribuições definidas nos respectivos Regulamentos.

§ 1º - Os hospitais universitários existentes e os que vierem a ser instituídos, integrarão o Sistema Único de Saúde/SUS no âmbito do Estado, através da prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares à população e servindo de suporte acadêmico as atividades de ensino, pesquisa e extensão das universidades, bem como das escolas superiores mantidas pelo Estado, que tenham currículo relacionados com as ciências da saúde, observada a legislação em vigor.

§ 2º - Será firmado Contrato Gestão entre o Governo do Estado e cada um dos hospitais universitários para definição das responsabilidades e obrigações.

Art. 20 – Fica o Poder Executivo autorizado a proceder os ajustes administrativos e orçamentários decorrentes do disposto no art. 19 desta Lei.

Para a divisão do percentual anual dos recursos a justificativa era,

A divisão do percentual anual dos recursos relativos a cada uma das universidades estaduais, vai ser, a cada ano, definido a partir de indicadores gerais e de desempenho, estabelecidos por uma Comissão Estadual, formada por membros do governo estadual, das universidades e seus hospitais, e da comunidade.

No Título III estava prevista o repasse dos recursos financeiros e do Contrato de Gestão.

Art. 22 – O Governo do Estado repassará as universidades e aos hospitais universitários, de que trata a presente Lei, recursos equivalentes a 9% (nove por cento) da quota parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS do Estado.

§ 1º - O repasse de recursos, a que se refere o “caput” deste artigo, fica condicionado ao cumprimento das metas estabelecidas em Contrato Gestão, a ser firmado pelo Estado do Paraná com as universidades e por aquele com os hospitais universitários, nos termos do § 13º do Art. 27 da Constituição do Estado.

§ 2º - Os recursos serão repassados em treze parcelas mensais até o penúltimo dia útil de cada mês, sendo que, no mês de dezembro, serão repassadas duas parcelas.

Art. 23 – Fica criada a Comissão Estadual, com a finalidade de definir o percentual anual dos recursos relativos a cada uma das universidades estaduais e os hospitais universitários, a partir dos indicadores gerais e de desempenho estabelecidos pelos Conselhos de Responsabilidade Social das Universidades, com a seguinte composição:

I. o diretor Geral da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, como Presidente da Comissão;

II. o Diretor Geral da Secretaria do Estado da Fazenda;

III. o Diretor Geral da Secretaria de Estado e Administração e da Previdência;

IV. o Diretor Geral da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral;

V. o Diretor Geral da Secretaria de Estado da Saúde;

VI. os Pró-Reitores de Administração e Finanças das Universidades Estaduais;

VII. os Diretores Superintendentes dos Hospitais Universitários;

VIII. um representante de cada Conselho de Responsabilidade Social da Universidade, indicados pelos seus pares.

No Título IV estão prevista as disposições finais e transitórias.

Art. 24 – As universidades promoverão as alterações nos seus Estatutos e Regimentos, bem como na composição dos atuais órgãos colegiados integrantes da sua estrutura, para adequação ao disposto no art. 56 da LDB e nesta Lei e aprovação, pelo respectivo Conselho Universitário, ficando automaticamente extintos, num prazo de, até, 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta lei, os mandatos e representações correspondentes não compatíveis com a legislação citada neste artigo.

Com a intenção de assegurar vagas para os paranaenses nas universidades estaduais, o governo apontou a seguinte justificativa,

Para retribuir aos paranaenses que pagam seus impostos ao Estado, as universidades públicas estaduais vão reservar 80% das vagas dos cursos e turnos, preenchidas de acordo com o critério classificatório do exame vestibular, para estudantes que tenham cursado as duas últimas séries do ensino médio em instituições do sistema de ensino público e privado do Paraná.

Art. 25 - As universidades públicas estaduais deverão reservar 80% (oitenta por cento) das vagas dos cursos e turnos, a serem preenchidas de acordo com o critério classificatório do exame vestibular, para estudantes que tenham cursado as duas últimas séries do ensino médio, em instituições públicas ou privadas do Sistema de Ensino do Estado do Paraná.

Parágrafo único – Em caso das vagas no exame vestibular, de que trata o “caput” deste artigo, não serem preenchidas, as mesmas poderão ser destinadas para os demais candidatos.

Art. 26 – As universidades e os hospitais universitários poderão praticar o disposto na Lei federal nº. 8.958, de 20 de dezembro de 1994, através de Fundações ou Sociedades Civis de direito privado e sem fins lucrativos, submetendo-se à fiscalização aplicável e ao registro e credenciamento.

Art. 27 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de pessoal das universidades e hospitais universitários será exercida pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mediante controle externo.

Art. 28 – O acesso e o levantamento contínuo das informações das universidades e hospitais universitários, necessários ao acompanhamento da execução dos Contratos de Gestão firmados entre o Governo do Estado e as universidades e hospitais universitários, serão da competência da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Secretaria de Estado da Saúde, respectivamente.

Art. 29 – Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 30 – Ficam revogadas as disposições em contrário, com exceção da Lei nº. 11.713/97, que ficará revogada 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei.

A autonomia das instituições de ensino superior, apesar de estar garantida na Constituição Estadual, não passou de propostas e projetos de lei que foram arquivados por força das lutas

de professores, servidores técnicos e acadêmicos. As propostas governamentais de autonomia não avançaram em razão das inúmeras divergências entre os objetivos do governo e as demandas da comunidade universitária.

Como nunca houve disposição do governo para debater abertamente seu projeto de autonomia com a comunidade universitária, este buscou apoio da sociedade civil, para a implantação do seu projeto de autonomia. Levou autoridades civis de todo o estado a Curitiba com o intuito de colher assinaturas e apoio numa solenidade pública no Palácio do Iguazu, colocando os reitores das instituições de ensino em situação de descrédito perante a sociedade civil organizada.

Mesmo assim, a presença de professores, servidores, acadêmicos e reitores na Assembléia Legislativa, conseguiram convencer os deputados de que não era hora e nem momento de se aprovar um projeto que sequer havia sido discutido com a comunidade universitária.

A luta não foi em vão, pois o Projeto de Lei nº. 32 perdeu seu caráter de urgência esperado pelo governo e em seguida foi arquivado.

4.2.2.6- Intervenção Autoritária – Governo de Roberto Requião (2003-2006)

As universidades e faculdades estaduais paranaenses não diferem das demais instituições de ensino, passam pelas crises e conflitos e buscam a partir de diagnósticos elaborados pelas comunidades acadêmicas formular propostas para superá-los e reagem às propostas de reformas do governo. Contudo, a intensidade e frequência com que as crises ocorrem no ensino superior público do Paraná evidenciam que a ausência de um plano diretor para o desenvolvimento do “subsistema”, constituem-se no grande fomentador de sua instabilidade.

Assim que assumiu o governo do estado, em 2003, o Sr. Roberto Requião, promoveu uma das mais autoritárias intervenções já vivenciadas pela IES-PR. Com a justificativa de que havia irregularidades na criação de cursos de graduação do governo anterior (o que jamais foi comprovado), fechou 49 cursos que estavam em funcionamento, gerando um caos entre alunos, professores, técnicos-administrativos e nas comunidades onde os cursos foram criados e implantados.

Ampliando sua intervenção autoritária, em 13 de abril de 2004, o Governador do Estado, publicou o Decreto nº. 2.807, centralizando em Curitiba, na Secretaria de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior a aprovação dos projetos de ensino, pesquisa e extensão. O art. 1º do Decreto diz textualmente:

Os projetos de ensino, pesquisa e extensão, aprovados segundo a normativa interna pelo Conselho Superior da Instituição estadual de Ensino Superior, e que receberão financiamento Estadual, inclusive por intermédio do TIDE⁶⁵, deverão ser submetidos ao secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para deferimento.

É possível verificar pelo artigo 1º, que, além da centralização, concede poder de intervenção ao Secretário, pois a este caberá definir quais os projetos de natureza acadêmica- científica serão realizados no Estado, bem como quais os procedimentos que deverão ser adotados para o desenvolvimento dos projeto de pesquisa, ensino ou extensão nas universidades públicas paranaenses. Para Azevedo, “realmente, nem a universidade napoleônica sofreu tamanha intervenção, ao contrário, Napoleão Bonaparte agiu com maior grandeza, pois, ao desconfiar da influência do *ancién regime* na universidade francesa, preferiu criar o sistema de grandes *écoles*, ou seja, criou mais instituições de ensino superior, criou um sistema de formação de quadros de governo fora do sistema universitário”. (2004, p.1).

O Decreto 2.807 visava também diminuir o número de professores em regime de dedicação exclusiva à universidade, precarizar o trabalho científico, com a substituição de professores de carreira efetiva por professores colaboradores (professores contratados por tempo determinado), e centralizar a ciência em Curitiba. Os atos de centralização político-econômico-intelectual na capital do estado contrariam a Constituição do estado do Paraná, que em seu art. 19 reza:

[...] o Estado dará apoio às universidades públicas estaduais no sentido da descentralização de suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional nas respectivas micro-regiões.

Desde o ano de 2003, portanto há três anos, não se realiza concurso público quer para docentes, quer para o corpo técnico-administrativo. As reposições das exonerações, aposentadorias e falecimentos estão sendo supridos, quando autorizadas pelo governador, por um quadro de docentes temporários e de técnicos com contrato por tempo determinado, ocorrendo uma precarização das relações de trabalho nas IES-PR.

Os professores passam por situações constrangedoras, pois publicam suas pesquisas, têm cartas de aceite para apresentação de seus trabalhos no exterior, conseguem recursos de órgãos de fomento como CAPES, CNPq, Fundação Araucária e de recursos de convênios para pagamento de passagens, taxas de inscrições e diárias e seus pedidos para autorização de viagem ao exterior são negados pelo Governador Roberto Requião. Esta prática foi imposta

⁶⁵ TIDE – Tempo Integral e Dedicção Exclusiva.

nesse governo, através do Decreto 3.498 de 23/08/2004, pois até então as viagens ao exterior eram autorizadas pelos reitores das universidades.

Os alunos de diversos cursos de graduação estão sem aulas, pois há falta de professor para o início do segundo semestre letivo de 2006, em todo o ensino superior público paranaense. O jornal *A Gazeta do Povo* do dia 26 de julho de 2006, traz a seguinte manchete “Faltam 497 docentes nas Universidades Estaduais do Paraná”.

Em matéria veiculada pelo *O Diário do Norte do Paraná* do dia 27 de agosto de 2006 o Governador Roberto Requião fez a seguinte declaração: “não podemos mais expandir o 3º grau no Paraná. O 3º grau é obrigação da União, garantiu. O governador disse que os gastos do Estado com cinco universidades e 12 faculdades comprometem a qualidade do ensino médio”.

4.2.2.7- A Face Velada da Intervenção – Os tetos orçamentários

Os orçamentos das universidades tem sido muitas vezes motivo de discussões e reuniões infundáveis dos conselhos superiores com o intuito de melhorar as ações das unidades, principalmente dos departamentos. A imagem que se tem sobre o orçamento é de que é uma peça de ficção, onde sua complexidade muitas vezes faz com que as pessoas não se envolvam com o processo. Todo e qualquer entrave na vida cotidiana da universidade, no processo de compras, de licitações etc., é analisado pela comunidade universitária como sendo um problema de orçamento mal elaborado.

O SIAF, apesar de toda a segurança, transparência, economia e agilidade, é criticado por muitos membros da comunidade universitária, pela forma como é utilizado. É visto como um sistema centralizador, que acabou com o planejamento das IES, e tirou a autonomia dos conselhos superiores. A cada investida do Estado para implantar, como por exemplo, a folha de pagamento no sistema estadual integrado, a comunidade se arma na defesa de sua autonomia e nem aceita discutir o assunto, pois não há confiança de que as conquistas obtidas nos planos de carreiras serão respeitadas.

Esta desconfiança da comunidade universitária tem sentido, pois as IES já tiveram, no ano de 2000, seus recursos orçamentários bloqueados, inclusive os recursos de convênios com órgãos federais e internacionais, pelo Secretário da Fazenda da época. O controle orçamentário mostra-se como a forma mais eficiente de intervenção do Estado nas IES-PR, pois impede que

as mesmas façam o empenho de quaisquer despesas; portanto, possui a capacidade de paralisar todas as atividades das instituições, sem a necessidade de leis ou decretos.

Até o ano de 1998, o orçamento das IES era elaborado na forma de orçamento-programa. Internamente a comunidade universitária participava desde o planejamento até a aprovação final do orçamento pelo Conselho Universitário. As unidades, (departamentos, setores, etc.), trabalhavam desde a elaboração dos objetivos, metas e detalhamento das ações. A proposta de cada departamento ou unidade era enviada ao setor de planejamento, onde o orçamento era totalizado e recebia a forma global da cada instituição. Os conselhos superiores de administração e universitário faziam a aprovação final e o orçamento era enviado à SETI, que recebia o conjunto das propostas orçamentárias de todas as IES para inclusão no Orçamento Geral do Estado e posterior encaminhamento à Assembléia Legislativa para aprovação final.

A partir do ano de 1999, com a assinatura do termo de autonomia provisória, as IES passaram a receber tetos orçamentários via SETI para elaboração de seus orçamentos. De posse do valor do teto definido pelo Governo do Estado para os recursos do Tesouro e dos valores projetados para outras fontes (recursos próprios), cujas estimativas são obtidas por meio de métodos estatísticos que tomam como base a execução orçamentária de anos anteriores, dá-se início à elaboração da proposta orçamentária de cada IES junto ao Governo do Estado.

No modelo orçamento-programa as comunidades universitárias de cada IES, participavam ativamente do planejamento anual da sua instituição. No atual modelo chamado de “teto orçamentário”, o planejamento não existe mais, uma vez que os tetos fixados não oferecem margem para aplicações de recursos, pois são estabelecidos visando cobrir apenas as necessidades de manutenção básica das IES-PR. Logo, cabe ao setor de planejamento de cada instituição apenas a adequação dos valores dos tetos às necessidades essenciais.

O orçamento num país democrático é de interesse de todos os cidadãos, porque todos, sem exceção, contribuem, direta ou indiretamente, para o financiamento do Governo, pelo pagamento de tributos. O maior ou menor bem-estar social das pessoas depende das políticas governamentais e de como o governo utiliza os recursos arrecadados. O dinheiro público é dinheiro de todos e, como tal, deveria ter uma aplicação que atendesse, rigorosamente, aos interesses e às necessidades de toda a coletividade.

De acordo com a art. 165 da Constituição brasileira o ciclo orçamentário compreende: a lei que estabelece o Plano Plurianual⁶⁶, a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁶⁷ e a Lei Orçamentária Anual⁶⁸.

A Constituição estadual foi promulgada em 05/10/1989. Em seu Capítulo III art. 133 reza que as Leis de iniciativa do Poder executivo estabelecerão: I – o plano plurianual⁶⁹; II – as diretrizes orçamentárias anuais⁷⁰; e III – os orçamentos anuais⁷¹.

O orçamento tem vigência por todo o exercício financeiro, começando a vigorar a partir de 1º de janeiro e terminando em 31 de dezembro de cada ano. A competência do estado com relação ao orçamento está previsto no art. 31 da Constituição Estadual onde:

⁶⁶ O Plano Plurianual é publicado a cada quatro anos como uma lei ordinária e deve de acordo com o § 1.º do art. 165 da Constituição brasileira, “estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

⁶⁷ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma lei ordinária, porém é válida apenas para um exercício. De acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição brasileira: “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política das agências financeiras de fomento”.

⁶⁸ A Lei Orçamentária Anual (LOA) ‘uma lei ordinária que abrange somente o exercício fiscal a que se refere. Conforme o § 5º do art. 165 da Constituição brasileira: “A LOA deve integrar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais”.

⁶⁹ § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações d governo.

§2º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

⁷⁰ § 3º A lei de diretrizes orçamentárias, de caráter anual, compreenderá:

- I – as metas e prioridades da administração pública estadual direta indireta;
- II – as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente;
- III – os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para os órgãos dos poderes do Estado;
- IV – as diretrizes relativas à política de pessoal do Estado;
- V – as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;
- VI – os ajustamentos do plano plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica social do Estado;
- VII – as disposições sobre as alterações na legislação tributária;
- VIII – as políticas de aplicação dos agentes financeiros oficiais de fomento, apresentando o plano de prioridades das aplicações financeiras, e destacando os projetos de maior relevância;
- IX – os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia pela administração pública estadual.

⁷¹ § 6º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal, fixando as despesas referentes aos poderes estaduais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta indireta, estimando as receitas do Estado, efetivas e potenciais aqui incluídas as renúncias fiscais a qualquer título;
- II – o orçamento próprio da administração indireta, compreendendo as receitas próprias e as receitas de transferências do estado e suas aplicações relativas às autarquias e às fundações;
- III – o orçamento de investimento das empresas públicas e daquelas em que o estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 9º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura d créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O Estado e os Municípios observarão as normas da Constituição da República e das leis federais sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos, assim anuais como plurianuais de investimento.

As instituições de ensino superior público paranaenses fazem parte da administração indireta do estado. De acordo com a Constituição do Paraná em seu art. 33:

O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

Tal como a Constituição Federal, no seu art. 207 a Constituição Estadual insere a autonomia universitária no seu art. 180 que menciona:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre o ensino, pesquisa, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino.

Parágrafo Único: As instituições de ensino superior atenderão, através de suas atividades de pesquisa e extensão, às finalidades sociais e tornarão públicos seus resultados (PARANÁ, 1989, p. 71).

É importante ressaltar o que rezam os parágrafos 1º e 2º do art. 33, especialmente para as instituições de ensino superior pública paranaense com relação à autonomia na gestão dos recursos financeiros.

§1º - A inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da administração indireta, será feita em dotações globais, e não lhes prejudicará a autonomia na gestão dos seus recursos.

§2º - Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.

Diante do que até aqui foi exposto, a consequência de tudo isso é que essas mudanças e as transformações impostas pelo novo modelo governamental, inevitavelmente, irão incidir sobre a identidade das Instituições de Ensino Superior Paranaenses, descaracterizando a sua história e função social. Com a mudança na identidade e na função social das instituições, com a prestação de serviços cada vez maior, as assessorias, a busca incessante da parceria com a iniciativa privada com o objetivo de tornar as universidades mais autônomas em relação ao Estado e ao mercado, portanto, torna-as mais heterônomas diante da privatização da agenda científica.

Os caminhos percorridos pelas instituições de ensino superior públicas paranaenses na busca da autonomia de gestão financeira foram árduos, difíceis e sem solução, pois a autonomia

apesar de todos os esforços não foi concedida como a comunidade universitária esperava, pois cada uma das cinco universidades elaborou sua proposta de autonomia com o intuito de colaborar com a proposta governamental. O que se pode perceber é que houve uma redução do financiamento para o setor público e a tentativa de impor um modelo de pseudo-autonomia, que amordaça, amarra e fere o preceito constitucional de autonomia de gestão financeira, abrindo caminhos para o nascimento da universidade com base na heteronomia.

4.2.2.8- A Reinvenção do Estado e os Caminhos da Heteronomia das Instituições Públicas de Ensino Superior do Estado do Paraná

A partir do quadro teórico-analítico desenvolvido pôde-se constatar, inicialmente, que o Estado possui importância singular no processo de desenvolvimento político, econômico e social e na interação deste com a universidade.

Com os avanços da sociedade o Estado foi sendo transformado numa organização burocrática moderna, que, segundo Locke, deveria garantir o direito de igualdade para todos os cidadãos com base na igualdade jurídica dos homens.

Como vimos, para Maquiavel, o Estado deveria ser forte e centralizador. Na concepção de Rousseau ele deveria assegurar que o contrato social firmado pela sociedade fosse respeitado por todos, de forma que a igualdade de direito fosse a mesma para todos os cidadãos. Os limites e o poder do Estado foram ampliados ou diminuídos conforme os interesses e as necessidades da sociedade burguesa.

Smith considerava que o bem-estar social se realizava pela “mão invisível” do mercado. Para Marx é na totalidade das relações de produção que se constitui a estrutura econômica da sociedade. Para ele o Estado tem a função particular de se constituir no fator de coesão entre os níveis de formação social. Portanto, essa relação determina o desenvolvimento social do indivíduo e das instituições sociais, que são os produtos históricos do desenvolvimento tanto da formação social quanto das relações de produção.

Na história moderna está provado, portanto, que todas as lutas políticas são lutas de classes e que todas as lutas de emancipação de classes, apesar de sua necessária forma política – pois toda luta de classes é uma luta política –, giram afinal em torno da emancipação *econômica*. (FERNANDES, 1983, p. 479).

O Estado moderno tem a característica de um ente organizacional que pode agir como mediador e conciliador, garantido assim que a contradição entre o público e o privado possa

ser administrada institucionalmente. Para Weber, a sua natureza é de uma relação institucional associativa dos portadores do poder. Segundo este autor, a divisão dos poderes do Estado nacional torna-se possível quando a “associação política assume totalmente o caráter de uma instituição com competências racionalmente articuladas e divisão de poderes”. (1999b., p, 135.).

Conforme a sociedade burguesa vai se consolidando alteram-se as relações do indivíduo com o Estado. Na década de 1970, numa perspectiva neoliberal, essas relações começaram a enfrentar dificuldades para sustentar o padrão dominante dos gastos públicos com as políticas sociais. Na visão de Valdemir Pires, “toda a década de 1980 foi marcada por um intenso debate sobre o papel do governo na economia” (2004, p. 2), assinalada por experiências vividas em países desenvolvidos no retrocesso da execução de sua política social. Nesse contexto e na perspectiva neoliberal, considerou-se necessário redefinir o papel do governo. Esta redefinição foi bem sistematizada por Osborne & Gaebler na obra *A reinvenção do governo* (1994). Para esses autores a redefinição estaria na forma de governo que a sociedade precisa para atender às suas necessidades, na definição das áreas em que deverá atuar e nas prioridades a serem atendidas. Começam por afirmar que “o governo é o mecanismo que usamos para tomar decisões coletivas [...]. É a forma de prestar serviços em benefício de todo o povo [...]. É a forma de resolver nossos problemas coletivos”. (1994, p. XV). Segundo eles, o governo precisava ser reinventado, pois a “maioria das instituições governamentais é obrigada a executar tarefas cada vez mais complexas, em ambientes que mudam rapidamente, para clientes que exigem opções de qualidade” (1994, p. 16).

Esta nova configuração do Estado fez surgir, segundo Ferlie et al (1999), um fenômeno organizacional abrangente, que ficou conhecido como a *nova administração pública*. (p. 13). Para atender às necessidades modernas que exigem que as instituições sejam flexíveis e adaptáveis e que produzam bens e serviços de alta qualidade assegurando-lhes produtividade:

Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha. (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 16).

As instituições precisam, nessa perspectiva neoliberal, dar respostas rápidas e eficientes aos cidadãos, oferecendo-lhes “poder em lugar de simplesmente servi-los” (1994, p. 16). Esta nova realidade estaria impondo dificuldades às instituições públicas, que em sua maioria

operam com um modelo burocrático com um ritmo mais lento, ocorrendo o choque do antigo com o novo, trazendo tensões às atividades das instituições públicas.

No debate sobre a *reinvenção do governo*, Valdemir Pires, em um ensaio intitulado *Limites da Reinvenção do Governo: Insuficiências do Neoliberalismo?* (2004, p. 2.), faz uma “leitura crítica da proposta dos autores americanos”, que juntam em um único volume uma série de concepções a respeito do que seja um bom governo numa boa sociedade. Uma das críticas de Valdemir Pires, é que esses autores, ao proporem a *reinvenção do governo*, com função de transformar e reformar deixaria de explicar em qual teoria econômica e política essa proposta se fundamenta. Pretenderiam os autores de o *governo reinventado* dar uma resposta rápida para um mundo que passa por uma grande e rápida transformação. Segundo Valdemir Pires, (2004, p. 2), nessa nova forma de governar é explicitamente difundida a idéia de que é preciso transformar a maneira de governar pela experimentação. Essa idéia tem sido difundida para a opinião pública como sendo o ato de governar, “na medida em que as regras tornaram-se imprecisas nos últimos 20 anos, instaurando uma crise de paradigmas na arte de governar” (2004, p. 2). Na visão de Valdemir Pires,

Esta crise tem origem na rápida obsolescência dos governos tradicionais, burocratizados, provocada pelo desenvolvimento acelerado de novas tecnologias que estão permitindo, em todo o mundo e em todas as atividades, um inusitado aumento da produtividade, transformando o mundo empresarial e as instituições em geral, bem como a própria forma de agir das instituições. (2004, p. 2).

Na perspectiva neoliberal dos autores, o *governo reinventado* seria um governo empreendedor ou inovador, que criaria oportunidades, assumiria riscos, promoveria a competição e maximizaria a produtividade e a eficiência: “Por isso, o papel múltiplo do governo como educador, treinador, financiador da pesquisa científica, regulador, normatizador e operador da infra-estrutura é muito mais importante do que há 30 anos” (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 34).

Os autores afirmam que os mercados não existem só no setor privado, mas também dentro do setor público (1994, p. 334). Sob esta ótica, seria preciso ampliar a participação da sociedade como uma forma de os governos levarem os cidadãos a fomentar o mercado de acordo com seus próprios valores e necessidades. Portanto:

[...] a chave para a *reinvenção do governo* é a mudança dos incentivos que motivam as instituições públicas. O que é senão outra forma dizer que essa chave consiste na *mudança dos mercados que funcionam dentro do setor público*. No setor da educação, isto pode significar a criação de um mercado competitivo em que os consumidores tenham opções, e os principais interessados (pais e professores) tenham controle genuíno. No treinamento

profissional, isso pode significar o fornecimento de informações ao sistema sobre a qualidade de todos os que prestam um tipo de serviço, a entrega dos recursos disponíveis diretamente aos clientes, oferecendo-lhes corretores acessíveis e delegando-lhes a escolha entre os fornecedores concorrentes. (1994, p. 335).

A proposta do *governo reinventado* supostamente permitiria a conciliação entre os princípios de democratização e privatização. É importante ressaltar que por privatização se entenda a não implicação apenas da venda do patrimônio público ou redução dos gastos estatais de financiamento dos serviços sociais, mas também a delegação de responsabilidades como execução de serviços e gestão, a diferentes agentes sociais, além de significar uma forma privada de prestar serviços de interesse público, com financiamento e métodos privados. Esta idéia de privatização aliada à democracia, permite compreender que o Estado, ao redefinir seu papel, tem delegado uma série de ações à sociedade civil, incentivando a filantropia empresarial e parcerias, fazendo com que as atividades voluntárias passem a ter apoio efetivo dos setores populares. Para Osborne & Gaebler a competição e as opções do consumidor, a responsabilidade pelos resultados e, naturalmente, a iniciativa privada no setor público (1994, p. 337), levariam o governo a vislumbrar a possibilidade de tornar-se eficiente. Nesse aspecto, o papel do governo, segundo Valdemir Pires, teria o sentido de,

Melhorar a performance da atuação das burocracias e tecnoburocracias governamentais e melhorar o relacionamento entre o governo e as comunidades, como propõe a tese da reinvenção do governo, não é fazer mais do que ampliar a possibilidade de sucesso da democracia representativa. (2004, p. 9).

Na opinião de Valdemir Pires, Osborne & Gaebler aceitam a democracia representativa como resposta a muitas questões e julgam ter encontrado a solução para tantas outras indagações, mas não definem claramente a diferença entre governo e Estado e não separam o ato de governar da política. Em síntese, para o autor, o *governo reinventado* de Osborne & Gaebler é aquele que muda a sua forma de agir, por meio da eliminação de falhas que o tornaram ineficiente. É um governo empreendedor, que cria oportunidades, que inova que maximiza a produtividade e a eficiência, que delimita riscos, que promove a competição tanto interno como externamente, e “que atua no socorro quando os problemas surgem e não na prevenção; obedecem a normas mais do que a missões e não se avaliam; são constituídos por repartições que não têm incentivos para melhorar seu desempenho, etc.”. (VALDEMIR PIRES, 2004, p. 3).

Nesse contexto, no Paraná, por muitas vezes, os governos têm seguido à risca a tese da *reinvenção do governo* nas suas relações com o “subsistema” de ensino superior público,

como se as IES-PR fossem empresas econômicas, incentivando somente o empreendedorismo, a produtividade e a competitividade. Buscam os governos, desta maneira, a inovação no controle do Estado sobre as instituições supostamente autônomas. O que se pode observar, ao longo de vários mandatos é que os governos paranaenses, por meio de suas ações, têm tentado solucionar os problemas quando estes surgem, em vez de trabalharem na sua prevenção; têm incentivado normas em detrimento das missões, sem nenhuma avaliação e sem buscar um melhor desempenho de todo o “subsistema” de ensino superior. Todas estas ações vão minando e conduzindo ao desaparecimento do pouco da autonomia universitária existente. Esses fatos podem ser comprovados nas propostas encaminhadas pelos governos nos projetos de autonomia, nos Decretos, nas normas publicadas e nas várias ações e tentativas que no presente estudo foram denominadas “investidas”, modificando as agendas internas e as estruturas organizacional e administrativa das instituições.

Como vimos, tanto no Brasil quanto no Paraná nas décadas de 1980 e 1990, a educação superior pública passa pelo processo da *publicização* e da *privatização*. *O Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado*, paralelamente às políticas dos organismos multilaterais, define que os investimentos deveriam ser prioritários para a educação básica e que o ensino superior deveria receber cada vez menos recursos públicos para o seu financiamento. Orienta-se o “sistema” público a buscar na iniciativa privada a complementação dos recursos financeiros para atender as suas necessidades e sua manutenção, levando as instituições à busca da sua autonomia financeira, administrativa patrimonial, a se tornarem heterônomas.

Para analisar a heteronomia foi preciso contar, como discutido no capítulo anterior, com a contribuição de alguns autores de referência como SANTOS SOUZA (1998), CHAUI (2001), SCHUGURENSKY (2002). SGUISSARDI (2003) entre outros que, com sua produção teórica, têm contribuído com o debate desta questão tão atual.

As Instituições públicas de ensino superior paranaense, como se pôde analisar no presente estudo, foram forçadas a buscarem a complementação de recursos financeiros na iniciativa privada, por meio de assessorias, consultorias, convênios, prestação de serviços e submeteram suas agendas internas às agendas externas para atender ao mercado buscando a via da heteronomia.

Portanto, os pressupostos da “nova administração pública” e a tese da “reinvenção do governo” podem ser analisados como uma resposta neoliberal a questão dos problemas atuais de governabilidade e de legitimidade do governo, frente aos aspectos econômicos e políticos. Na redefinição do papel do Estado, e em consequência as reformas encaminhadas conduzem

as instituições públicas do ensino superior do Paraná à passagem de uma relativa autonomia administrativa e de gestão financeira para uma universidade a cada dia mais autônoma financeiramente, abrindo caminhos para o nascimento da universidade com base na heteronomia.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas na forma de gestão e financiamento das instituições de ensino superior brasileiro podem ser avaliadas a partir dos pressupostos definidos pelo “*Consenso de Washington*”. Dentre estes podemos citar os três principais, que foram norteadores de tais mudanças. O primeiro foi o equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; o segundo foi a desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços e incentivos etc.; e o terceiro a privatização das empresas e dos serviços públicos. Portanto, a eficiência dos gastos públicos não estava mais subordinada às políticas sociais, mas aos objetivos econômicos estabelecidos pelo mercado. As investidas dos governos paranaenses e suas propostas de reforma do ensino superior tinham o objetivo de tornar este nível de ensino menos elitista, menos oneroso, mais produtivo, mais eficaz e, em contrapartida, de reduzir drasticamente os gastos públicos, desobrigando o Estado por sua manutenção.

Na nova configuração da educação superior, para Sguissardi,

estaria ocorrendo de forma cada vez mais visível o trânsito de um modelo universitário centrado na autonomia para um modelo universitário centrado na heteronomia, isto é, um modelo de universidade segundo o qual setores externos a ela teriam cada vez maiores poderes para a definição de sua missão, de sua agenda e de seus produtos. (2003, p. 220).

Nesta concepção, a educação passa a ser analisada quase exclusivamente sob o critério econômico, quando só é possível haver o gasto e o investimento caso exista a garantia do retorno financeiro. Assim, o objetivo maior das políticas neoliberais para a educação superior passa a ser a competitividade, a eficiência, a relação custo/benefício.

Conforme discutido anteriormente, com o ajuste fiscal ocorrido na década de 1990 e o avanço das políticas neoliberais, mudaram e diminuíram as funções do Estado. Houve um aumento do controle sobre as instituições públicas e uma diminuição alarmante dos gastos sociais públicos, e uma onda de privatização de empresas estatais e dos serviços públicos.

A reforma do Estado proposta pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), nos idos de 1995/96, conceituava a educação como um serviço não-exclusivo do Estado, num processo de desestatização e privatização dos serviços sociais. Foram definidas como serviços não-exclusivos do Estado e competitivos a educação, a ciência e a tecnologia e saúde.

No período de 1995 a 2005 foi implantado um conjunto de modificações na educação superior brasileira. Essas ações desdobraram-se em modificações legais de maior ou menor amplitude

que afetaram a vida das instituições públicas. Conforme constatado, no Estado do Paraná não aconteceu de forma diferente. Neste período os governos buscaram por meio de leis, decretos e normas, desobrigar o Estado dos encargos de manutenção do financiamento de seu “subsistema” de ensino superior público e, ao mesmo tempo implementaram mecanismos de pseudo-autonomia financeira e de heteronomia.

No Estado do Paraná a influência das políticas neoliberais articuladas com as diretrizes dos organismos multilaterais, levou os governos a trilharem um caminho similar ao das políticas nacionais e internacionais. Suas ações foram orientadas pelas diretrizes do *Consenso de Washington*, pelas políticas neoliberais e pelos princípios da “reinvenção do governo” como pôde ser analisado nas suas “investidas” sobre o ensino superior público paranaense.

De acordo com o que foi constatado no terceiro capítulo, no primeiro mandato do governo de Jaime Lerner (1995-1998) foram encaminhadas as seguintes ações: transformação das IES em *Agências Sórias Autônomas*, Lei nº. 11.500, de 05 de agosto de 1996, de incentivo à prestação de serviços e à obrigatoriedade de as instituições públicas de ensino superior realizarem toda sua execução orçamentário-financeira através do SIAF. Esta ação buscava o equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos, privatização das instituições e dos serviços públicos. Fomentou a diferenciação entre as instituições, por meio da competição; proporcionou incentivos para a diversificação de fontes de financiamento, levou as instituições de ensino a adotarem políticas buscando a qualidade e a equidade. Em síntese, redefiniu-se a função do governo para com o ensino superior, introduzindo a competição na prestação de serviços, descentralizando suas ações, forçando a consolidação de um modelo com maior flexibilidade para atender às demandas do mercado, incentivando a parceria com a iniciativa privada e valorizando as equipes com espírito empreendedor em detrimento do mérito científico. Esta nova forma de se relacionar com as IES-PR, não contemplava uma proposta de reestruturação ou de política de incentivos para melhorar o desempenho das IES, mas a consolidação da desresponsabilização do Estado para com o financiamento do ensino superior público. O resultado dessas intervenções, impondo mudança na organização e na gestão das IES, as colocou definitivamente no caminho da gradativa e célere diminuição da autonomia e ampliação da heteronomia.

No segundo mandato do governo de Jaime Lerner (1999-2002) foram encaminhadas as seguintes ações: criação do Conselho de Reestruturação Fiscal do Estado (CRAFE); aprovação do Termo de Autonomia Provisória; implantação de tetos-orçamentários; e Projeto de Lei nº. 32 de Autonomia Definitiva. As ações do governador, neste mandato, culminaram

em maior ingerência, por parte da burocracia estatal, nas universidades, com normas controladoras e intervenção direta na sua autonomia, agravando a questão da democracia no interior da universidade. O CRAFE, por exemplo, tinha a função de controle e cerceamento das ações diretas das administrações e da vida cotidiana das universidades e faculdades. A implantação dos tetos-orçamentários também fez com que as instituições não mais elaborassem seus orçamentos de forma planejada a partir de seus departamentos e unidades.

O projeto de Lei nº. 32 de Autonomia Universitária era, segundo o governo, *uma lei para garantir a autonomia com responsabilidade*. Para ele este “projeto de lei complementar o disposto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, para adequar, à legislação vigente, o exercício da autonomia das universidades públicas mantidas pelo Estado do Paraná”.

O Projeto é minucioso como pôde ser analisado no capítulo III, porém, as justificativas desse projeto são bastante questionáveis. Cada palavra ali colocada, justificada, segue as premissas das políticas dos “organismos multilaterais”, do “Consenso de Washington”, da “nova administração pública” e da “reinvenção do governo”. O governo Jaime Lerner seguiu a linha de raciocínio de Osborne & Gaebler (1994, p. 337), quando se referem ao equilíbrio dos mercados e da comunidade, apesar de não fazer a opção por um governo descentralizado, participativo e parceiro da comunidade.

O governo orientado para o mercado: não só as mudanças de sistema, mas também a competição e as opções do consumidor, a responsabilidade pelos resultados e, naturalmente, a iniciativa privada no setor público. (1994, p. 337).

O governo do Estado do Paraná colocou no mesmo nível o setor público e o setor privado. Sua visão foi a de que os papéis e as habilidades gerenciais podem ser transferidos do setor privado para o setor público sem nenhum problema. Mas segundo Ferlie et al,

A teoria da administração pública, contudo, argumenta que os papéis e as capacidades não são prontamente transferíveis do setor privado para o setor público porque a natureza das tarefas executadas é fundamentalmente diferente. No setor público, há uma série de condições distintas (tais como um papel mais importante para a escolha coletiva, cidadania, noções de necessidade e justiça) que não são aparentes no setor privado. (1999, p.42-43).

Na verdade a concepção do projeto de Autonomia das IES-PR não decorreu de um amplo projeto de reestruturação do setor, mas foi proposto às IES dentro de um contexto de negociação para pôr fim ao mais longo movimento grevista da história paranaense.

Apesar de seu caráter emergente, o Estado procurou demonstrar de forma retórica que as mudanças tinham que ser estruturais no “sistema” de ensino superior e nas relações deste “sistema” com o Estado e com a comunidade. Estas mudanças estavam em consonância com as propostas de reformas do *Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado* (MARE).

Na questão da gestão administrativa haveria uma mudança radical, pois os reitores seriam escolhidos de forma a atender às novas exigências sociais e econômicas e às novas necessidades de qualidade do ensino, pesquisa e extensão conforme parâmetros impostos pelo mercado. O projeto não garantia que necessariamente o dirigente seria um membro da comunidade universitária.

A proposta de criação do conselho de responsabilidade social da universidade também seguia as diretrizes do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, na questão do contrato de gestão e na desresponsabilização do Estado para com o financiamento do “sistema”.

O governo do Estado utilizou os princípios da *reinvenção do governo* de forma integrada em todas as suas atuações em relação às propostas de mudanças no “subsistema” de ensino superior público paranaense.

No mandato do governo Roberto Requião (2003-2006), cursos de graduação recém-criados foram fechados. O governo publicou Decretos centralizando as ações administrativas das IES no governo do Estado. O governo proibiu a realização de concursos públicos e inviabilizou a contratação de professores e de servidores técnico-administrativo, mesmo nos casos de meras reposições de aposentadoria ou desligamentos voluntários. O autoritarismo assumiu sua forma mais visível, quando simples procedimentos administrativos como as liberações de um professor para viajar ao exterior para apresentação de trabalho passaram a ser feitos diretamente pelo governador do Estado, o que até então, eram de deliberação dos reitores. Os orçamentos passaram a ser fixados por teto-orçamentário com critérios definidos pelo governo sem discussão prévia com as instituições e desrespeitando as necessidades mínimas de manutenção das IES-PR.

Ocorreu neste governo do Sr. Roberto Requião uma total perda de autonomia da gestão administrativa, através de uma série de regulamentações, de Decretos, ofícios circulares e despachos diretamente exarados pelo governador do Paraná. As administrações e os Conselhos Superiores das IES-PR perderam quase totalmente suas atribuições estatutárias, já que a maioria das decisões administrativas internas depende de autorização governamental.

O governo do Estado cumpriu seu objetivo de tornar as instituições públicas de ensino superior paranaenses mais heterônomas em razão, dentre outros fatores, de ter conseguido reduzir seu compromisso com o seu financiamento. Tal constatação é revelada pela redução da participação dos repasses às IES-PR, no montante arrecadado de ICM pelo Estado, que no ano de 1998 representava 12,6% do ICMS e em 2005 apenas 5,7%. Enquanto que o crescimento na arrecadação do ICMS no período de 1995 a 2005 foi de 76,85%, os valores repassados aumentaram apenas em 6,8%.

Para compensar esta redução de recursos as instituições foram forçadas a captar recursos, orientando suas atividades-fim às demandas do mercado, como demonstrado através dos dados contidos na tabela VII (p. 93). Confirmando, assim, mais uma vez seu caráter crescentemente heterônimo.

Foi premente a necessidade de captação de recursos financeiros, via prestação de serviços, assessorias, projetos com a iniciativa privada. Tais constatações nos permitem concluir que essas políticas são férteis em ambigüidades combinando individualismo e coletivismo, solidariedade e competitividade, publicização e privatização, centralização e descentralização, etc., dificultando a distinção entre o que é público e o que é privado, tornando-as cada vez mais complexas.

Após essas análises e avaliação das políticas e intervenções dos governos estaduais no período compreendido entre 1995 a 2005, pode-se concluir que os governos alcançaram seus objetivos de tornar as IES menos autônomas e mais heterônomas, em razão de terem conseguido:

- reduzir o compromisso com o seu financiamento;
- orientá-las para o mercado;
- disseminar a competição interna e externa;
- impor a necessidade de captação de recursos, via prestação de serviços;
- eliminar em grande medida sua já precária autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Reitere-se, finalmente, que a influência das políticas neoliberais em consonância com as diretrizes dos organismos multilaterais levaram os governos estaduais do Paraná a trilharem um caminho muito similar ao das políticas nacionais e internacionais. Suas ações foram orientadas pelas diretrizes do “Consenso de Washington”, pelas “políticas neoliberais” e pelos

princípios da “reinvenção do governo” como pode ser analisado nas suas “investidas” sobre o ensino superior público paranaense.

Nessas “investidas” procurou-se reduzir, por meio das ações governamentais no interior das IES, a autonomia dos órgãos colegiados, responsáveis pelo exercício da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Segundo Sguissardi (2007), é sob a responsabilidade dos colegiados que, democraticamente, a vida acadêmica e administrativa da universidade se concretiza, isto é, por meio da criação e do fechamento de cursos, da alteração de projetos pedagógicos, da definição de projetos de pesquisa, de ensino, de extensão, da realização de processos seletivos (contratações) e de demissão, que são ações de responsabilidade exclusiva dos colegiados da universidade. Como diz Sguissardi, é o funcionamento autônomo e democrático dos colegiados que traça a grande diferença entre uma universidade e uma empresa econômica. Enquanto aquela visa a qualidade da produção científica, da formação de profissionais, esta tem como principal objetivo a competitividade e o lucro. Diz, por fim:

Em síntese, é à autonomia, garantida pelo pluralismo político-acadêmico dos órgãos colegiados, que se deve, desde a origem da universidade, a liberdade de pensar, de ensinar, e pesquisar. (2007, p. 2).

Como vimos no capítulo III, as reitorias e os órgãos colegiados universitários, em especial seus conselhos superiores das IES-PR, perderam quase totalmente suas atribuições estatutárias no campo da administração e da gestão financeira, já que a maioria das decisões administrativas internas depende de autorização governamental.

Outro aspecto a ser destacado em nível nacional, é o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* que se constitui num marco na redefinição de suas relações com as instituições de ensino superior público. A partir das reformas encaminhadas pelo *Plano*, as instituições de ensino superior no Brasil passaram por várias reformulações no sentido da *publicização*. Nesse contexto, o Estado passa por reformas que diminuem e modificam seu papel e seu nível de intervenção. A educação superior passa a ser vista como um dos níveis de ensino que diretamente irá influenciar no desenvolvimento econômico e tecnológico no espaço geográfico em que está inserida. Essas mudanças estão na base econômica de países de Primeiro Mundo, entre eles a Europa Ocidental, como também nos países subdesenvolvidos. Houve, portanto, uma “reformulação política e econômica que acirrou o ajuste das políticas sociais, entre elas as educacionais [...]”. (MANCEBO, 2004, p. 858).

Finalmente e em resumo, reitera-se que os discursos e práticas neoliberais que foram introduzidos no “subsistema” de ensino público superior do Paraná fazem parte de uma ampla e profunda reforma econômica e política em nível supra-nacional e nacional, que, no caso desse estado, coloca suas IES definitiva e celeremente no caminho da gradativa diminuição de sua autonomia, ao mesmo tempo em que as transforma em IES heterônomas e sem os traços da identidade universitária, ainda que precárias, que marcaram sua existência até anos recentes.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Roberto A.R. **Direito, Poder e Opressão**. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1980.
- ALLIEZ, E. Estilhaços do capital. In: ALLIEZ, E & FEHER, M. **Contratempo. Ensaio sobre algumas metamorfoses do capital**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: editora UNIMEP, 2003.
- APPLE, Michael W. **Educando à Direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo; revisão técnica de José Eustáquio Romão. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.
- ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?. In: DE TOMASI, L., WARDE, M.J. e HADDAD, S.(Org.) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Ed.; 2º ed. 1998, p. 41-73.
- AZEVEDO, Mário Luiz Neves. **A Ciência no interior do estado e o centralismo curitibano: o caso das universidades paranaenses**. In: Espaço Acadêmico, nº 36 maio, 2004. 1-2.
- BELCHIOR, Procópio Gomes de Oliveira. **Novo orçamento-programa**. Rio de Janeiro [s.n.], 1976.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, **Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado**. Câmara de Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, Presidência s República: Câmara de Reforma do Estado, 1995.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____, **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra. 1999.
- BOURDIEU, Pierre. (1998). **Contrafogos: tática para enfrentar a invasão neoliberal**. Tradução de: Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- _____, **Contrafogos 2: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Tradução de: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- BROTTI, M G. **Autonomia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná. – UNIOESTE**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- BURKHEAD, Jessé. **Orçamento Público**. Tradução: Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro. Fundação. Getúlio Vargas, 1971.
- CARNOY, Martin e LEVIN, Henry M. **Escola Trabalho no estado Capitalista**. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1987.
- CATANI, Afrânio Mendes & OLIVEIRA, João Ferreira. A Universidade Pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, Héliogio. **Universidades em Ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Editora Vozes, 3ª ed. 2001.
- CHARLE, Cristophe e VERGER, Jacques. **Histórias das Universidades**. Tradução Elcio Fernandes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1996.

CHAUI, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héglio (Org.). **Universidade em Ruínas** na República dos Professores. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999, p. 211-223.

_____. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo, Editora UNESP, 2001.

CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMASI, L., WARDE, M. J. e HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Ed.; 2º ed. 1998, p. 75-123.

CORIAT, B. Automação programável, novas formas e conceitos de produção. In: SCHMITZ, H & CARVALHO, R. Q. (Orgs.). **Automação competitividade e trabalho; a experiência internacional**. São Paulo, Hucitec, 1988.

COUTINHO, Afrânio. **Universidade, instituição crítica**. RJ: Civilização Brasileira, 1977.

COUTINHO, Karyne Dias. Educação Como Mercadoria: o Público e o Privado no Caso dos Shopping Centers. **Educação & Sociedade**. Campinas. V. 24 n.84, set. 2003. p. 955-982.

COURARD, Hermán. “**Gobierno y gestión universitária em el mundo: tendencias y tensiones**”, in *Calidad em la Educación*, diciembre 1999, Santiago: Consejo Superior de Educación.

CUNHA, Luiz Antonio. Educação Pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). **Política Educacional: impasses e alternativas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998. (11-25).

_____. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense: Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2001.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo, Cortez, 2003. (198).

DIDEROT, Plano de uma universidade. In: GUINSBUR, J. (Org.). **Diderot: obras I – filosofia e política**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

DILLARD, Dudley. **A Teoria Econômica de John Maynard Keynes. Teoria de uma economia monetária**. 2ª ed., São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1973.

DOURADO, L.F. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**. Campinas. V. 23.n.80. set. 2002. p. 235-253.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Autonomia Universitária Mais Uma Vez: Subsídios para o Debate. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação Superior: Velhos e Novos Desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 179-196.

FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FIZGERALD, Louise & PETTIGREW, Andrew. **A Nova Administração Pública em Ação**. Trad. Sara Rejane de Freitas Oliveira; revisão técnica Tomás de Aquino Guimarães. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERNANDES, Florestan. (Org.). **K.Marx, F. Engels: história**. São Paulo: Ática, 1983.

FIGUEIREDO, Vilma. **Desenvolvimento Dependente Brasileiro: industrialização – sociais e Estado**. RJ: Zahar Editores, 1978.

FIORI, José Luís. **Em Busca do Dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Tradução de Luciana Carli, 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5º ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 1996.
- GOMES, Benedito de Assis. **Programa de Treinamento – SIAF**. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/pge/dir_financeiro.shtml> Acesso em: 01 Fev. 2006.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- HOBBS, Thomas de Malmesbury. **Leviatã** ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1997.
- HOBSON, John A. **A Evolução do Capitalismo Moderno: Um estudo da produção mecanizada**. Tradução de Benedicto de Carvalho. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).
- HUGON, Paul. **História das Doutrinas Econômicas**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 1979.
- IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- KAPLAN, Robert S. COOPER, Robin. **Custo e Desempenho; administre seus custos para ser mais competitivo**. Tradução de O.P. Traduções. São Paulo: Futura, 1998.
- KOUTLOUKA, Maria E. **A Moral Social da Divisa: “Liberdade, Igualdade, Fraternidade”**. In: Reflexão: Revista do Instituto de Filosofia/PUCAMP – 42, Campinas, set/dez. 1988. 28-42.
- LOCKE, John. **Ensaio Acerca do Entendimento Humano**. Tradução de Anoar Aiex. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- MANCIBO, Deise. **Reforma Universitária: reflexões sobre a Privatização e a Mercantilização do Conhecimento**. In: Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade – 88: Vol.25 nº. especial (2004) São Paulo: Cortez; Campinas, 2004. 845-866.
- MARX, K. (1818-1883). **A Origem do Capital** (A Acumulação Primitiva). Tradução de Walter S. Maia. São Paulo: Global, 1981.
- _____. (1818-1883). **A Miséria da Filosofia**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1985.
- _____ e ENGELS. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, v. 1, s.d.
- MATIAS, Pereira José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.
- MOOJEN, Guilherme. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Editor: Victor Civita, 1973.
- MOROSINI, Marília e FRANCO, Maria E.D.P. Educação Superior e Modernidade: O Pensamento veiculado na Revista Educação Brasileira. In: PEIXOTO, Maria do C.L. (Org)

Educação Superior: Avaliação da Produção Científica. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2000. 85-109.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. (263).

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo.** Trad. Sérgio Bath e Edwadro Magalhães Junior. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSER, Jacob & BLANCHFIELD, William, C. **História do Pensamento Econômico.** Tradução de Carmem Terezinha Santoro dos Santos; revisão técnica de José Paschoal Rossetti. São Paulo: Atlas, 1983.

PALLOIX, V. O Processo de trabalho: do fordismo ao neofordismo. In: **Processo de trabalho e estratégia de classe.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná.** Curitiba: Assembléia Legislativa, Centro Gráfico, 1989.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Ênfases e questionamentos sobre a pesquisa em dois periódicos educacionais. In: **Educação Superior:** avaliação da produção científica. Maria do Carmo Peixoto (Org.). Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2000.

PEREIRA BRESSER, Luiz C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 7ª ed. 1977.

PETRAS, James e VELTMEYER, Henry. **Brasil de Cardoso:** a desapropriação do país. Tradução de Jaime Clasen. Petrópolis: Editora Vozes. 2001.

PINHO, D.B. & VASCONCELOS. M.A.S. **Manual de Economia.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva. 2004.

PIRES, José Santos Dal Bem. **Proposta de Modelo de Orçamento Baseado em Desempenho Acadêmico para as Universidades Públicas do Estado do Paraná.** Tese de Doutorado. UFSC, Florianópolis, 2005.

PIRES, Valdemir. Limites da Reinvenção do Governo: Insuficiências do Neoliberalismo? In: **III ENCONTRO DE ECONOMISTAS DA LÍNGUA PORTUGUESA.** p.281-294, 1998, Macau(China). Anais da III Encontro de Economia da Língua Portuguesa. Macau, 2004.

_____. **Economia da educação:** para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** Tradução de Francisco Silva; revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia.** Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

RANIERI, N. **Autonomia Universitária.** São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Editor Victor Civita, 1973.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: **Seminário Internacional “Sociedade e a Reforma do Estado”.** Brasil/Mare, São Paulo, 26-28/03/1998.

_____. **Pela Mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 10º ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SAVIANI, Demerval. Apresentação, In: SHEEN, Maria R. C. C. (Org.) **Recortes da História de uma Universidade Pública**: O caso da Universidade Estadual de Maringá. Maringá: Eduem, 2001.

SCHUGURENSKY, Daniel. Autonomia, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo XXI: el caso de Canadá. In: RODRIGUES GÓMEZ, Roberto (Org.). **Reformas em los Sistemas Nacionales de educación Superior**. La Coruña: Netbiblo, 2002. p. 109-148.

SERPRO. **Estados e Municípios**. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/negócios/áreas_atuacao/áreas_atuacao/estados_municipios> Acesso em: 14 Fev. 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade, fundação e autoritarismo: o caso da UFSCar**. São Paulo: Estação Liberdade; São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 1993.

_____. A Temática Trabalho-Educação: Presença/Ausência e Desafios nos Estudos sobre Educação Superior no Brasil. In: PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda (Org.). **Educação Superior: Avaliação da Produção Científica**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2000a. p.235-278.

_____. (Org.). **Educação Superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000b. 47-81.

_____. Educação Superior no Limiar do Novo Século Traços internacionais e marcas domésticas. In: ZAINKO, Maria A. S. e GISI, Maria Lourdes (ORG.). **Políticas e Gestão da Educação Superior**. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular, 2003a. p.195-222.

_____. Fundações Privadas na Universidade Pública – A quem Interessam? In: DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, Dilvo I. (Orgs). **Avaliação e Compromisso Público**. Educação Superior em Debate. Florianópolis: Insular. 2003b, p. 189-215.

_____ e outros. Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? Mercantilização do conhecimento e deserção do Estado. **Educação & Sociedade**. Campinas. V. 25.n.88. Especial – out. 2004. p. 647-651.

_____ UNIMEP: Duas penas e uma sentença de morte. *Jornal de Piracicaba*. Piracicaba, quarta-feira, 28/02/2007 (Opinião Pública).

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1973.

SILVA JUNIOR, João dos Reis e SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**. 2º ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista. SP. USF-IFAN, 2001.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e Crise**. 2ª ed. RJ: Paz e Terra. 1977.

SÍTIO DO TESOUREIRO NACIONAL. **Sistema Integrado de Administração do Governo Federal-SIAFI**. Disponível em: <<http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/ouvidoria/ActionServlet?idInformacao>> Acesso em: 14 Fev. 2006.

SHEEN, Maria Rosemary Coimbra Campos. **Política Educacional e Hegemonia: a Criação das Primeiras Universidades Estaduais do Paraná na Década de 1960**. Tese de Doutorado. UNICAMP. 2000. (271).

SMITH, Adam. (1776). **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

SOARES. M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMASI, L., Livia De. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de

implementação. In: DE Tomasi, L., Warde, M. J. e Haddad, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Ed.; 2º ed. 1998, p. 195-227.

SOUZA, Nilson Araújo de. **O Colapso do Neoliberalismo**. São Paulo: Editora Global, 1995.

TESOURO NACIONAL. **SIAFI: Vantagens**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/vantagens_siafi.asp> Acesso em: 14 Fev. 2006.

TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do Estado Moderno**. São Paulo: Brasiliense: CNPq, 1989.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: In: DE Tomasi, L., Warde, M. J. e Haddad, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Ed.; 2º ed. 1998, p. 125-193.

TRINDADE, Hélió. **Universidade em ruínas: na república dos professores**. TRINDADE, Hélió (Org.). Petrópolis RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999. WARDE, M. J. e HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Ed.; 2ºed. 1998, p. 15-40.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix. 1999a.

_____. (1864-1920). **Economia & Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DFD: Editora Universidade de Brasília, v. 1, 2004.

_____. (1864-1920). **Economia & Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DED: Editora Universidade de Brasília, v. 2, 1999b.

WESTPHALEN, Cecília Maria. **Cultura Paranaense**. In: EL-KHATIB, Faissal. **História do Paraná**. Curitiba: Gráfica Editora Paraná Cultural Ltda., 1969. v.1, 1969.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.