



VII Colóquio Internacional São Cristóvão/SE/Brasil
"Educação e Contemporaneidade" 19 a 21 de setembro de 2013
ISSN 1982-3657



SERVIDOR PÚBLICO E UNIVERSIDADE

NA "CONTRA-REFORMA" ESTATAL

Lêda Vasconcelos Carvalho – UFC[i]

ledavcarvalho@hotmail.com

Eixo Temático: Educação e Políticas Públicas

RESUMO

Com este artigo ocupamo-nos com o "novo" servidor público (técnicos e docentes) idealizado pelas instâncias governamentais para responder ao projeto de desregulamentação do Estado no Brasil, especificamente no interior das Universidades Públicas. Para orientar o desenvolvimento da análise, utilizamo-nos dos documentos orientadores da reforma do Estado no Brasil, valorizando àqueles formulados pelo Banco Mundial para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal no Brasil, bem como, as contribuições teórico-práticas que nas últimas décadas problematizam o *reordenamento* do espaço institucional acadêmico, pautado na gestão de resultados e na ressignificação na "missão" social de seus profissionais (técnicos e docentes) em "colaboradores" proativos na transposição da lógica empresarial para os espaços educativos.

Palavras-Chave: Reforma Estatal, Servidor Público, Universidade.

ABSTRACT

With this article we are concerned with the "new" public servants (professor and technicians) conceived by government agencies to respond to project deregulation of the state in Brazil, specifically within the Public Universities. To guide the development of the analysis we use ourselves of guiding documents of state reform in Brazil, valuing those formulated by the World Bank (IBRD) for developed countries and developing the Master Plan for Reforming the State in Brazil, as well as theoretical and practical contributions that, in recent decades problematize the reorganization of academic institutional space guided by the results management and reframing the "mission" of their social professionals (technicians and professor) to "employees" proactive in implementing the business logic for the spaces educational.

Keys-Words: State Reform, Public Service, University

Introdução

No Brasil, quando o senso comum fala do servidor público geralmente o associa às causas da precariedade do atendimento aos serviços públicos, associação que ganha corpo com a sistemática campanha por muitos anos orquestrada que atribui aos serviços e aos servidores públicos uma das principais causas do déficit público nacional. O fenômeno de "satanização" dessa atividade profissional específica tem, no entanto, raiz histórica bem definida. Assume importância com o movimento de reforma do aparelho estatal ou, mais precisamente com o processo de contrarreforma estatal inaugurada no Brasil em meados da década de 1990, balizado no discurso programático de descentralização, diferenciação, inovação, produtividade, competência, racionalização de recursos, terceirização, parceria público-privado.

Para efeito deste artigo, interessa-nos realçar os efeitos desse fenômeno histórico nas Universidades Públicas. Ocupamo-nos, precisamente com o "novo" servidor público (técnicos e docentes) idealizado pelas instâncias governamentais para responder ao projeto de desregulamentação do Estado, especificamente no interior das Instituições de Ensino Superior - IES. Para tanto, utilizamo-nos dos documentos orientadores da reforma do Estado no Brasil, sejam eles diretamente formulados pelos organismos multilaterais, sejam pelas instâncias governamentais nacionais. Dos documentos valorizados para efeito de nossa análise, destacamos àqueles formulados e recomendações pelo Banco Mundial (BIRD) para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal no Brasil, bem como às contribuições teóricas e práticas que, nas últimas décadas problematizam o reordenamento do espaço institucional acadêmico pautado na gestão de resultados e na resignificação da missão institucional de seus profissionais (técnicos e docentes) em "colaboradores" proativos na transposição da lógica empresarial para os espaços educativos.

Para nortear o desenvolvimento deste artigo, transformamos em problema algumas formulações de Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso extraídas de artigos que, em suas perspectivas, esclarecem o sentido da reforma do aparelho estatal no Brasil. Enfatizamos, particularmente à necessidade da adoção de critérios de gestão que reduza custos, cobre resultados e, sobretudo, renove a "mentalidade" do funcionalismo público.

Em Bresser Pereira a questão poderia ser assim formulada: Como ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo sem flexibilizar o estatuto de estabilidade do servidor público de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado Em Cardoso, poderíamos transformar sua análise na seguinte questão: Como organizar o novo modelo de Estado sem superar as formas mais "nocivas" do corporativismo sindical Como garantir uma nova mentalidade no funcionalismo público que reconheça que viver numa economia estável pressupõe condicionar o aumento de salários à disponibilidade de orçamentos e ao aumento da produtividade

Com este artigo nos somamos aos estudos e pesquisas dos profissionais da educação que reafirmam a necessidade da educação pública como *lòcus* privilegiado de produção de conhecimento original e seus profissionais, técnicos e professores-pesquisadores que associam o tripé clássico da universidade pública – ensino, pesquisa e extensão – às necessidades sociais prementes, portanto como dever do Estado.

A Universidade Pública para o Estado Desregulamentado

Nos anos de 1980, o movimento operário no Brasil se levanta, arrastando consigo categorias profissionais que começam a se "proletarizar" com a redução contínua de seus salários e condições de trabalho. Das categorias que começam a experimentar as históricas lutas sindicais da classe operária se destacam os servidores públicos (docentes e técnico-administrativos) das universidades federais brasileiras que, transgredindo as leis autoritárias de controle que marcou o Estatuto desse segmento social, levantam suas entidades sindicais, incorporando em suas pautas imediatas, a luta em defesa da universidade pública, gratuita, democrática e de qualidade social. Simultaneamente, nos centros dinâmicos da economia de mercado mundial intensificam as crises históricas do modo de produção capitalista e, com elas, os ataques às conquistas sociais e democráticas "arrancadas" pelos trabalhadores do mundo inteiro em séculos de luta contra a lógica societal fundada na propriedade privada dos meios de produção.

É nessa paisagem histórico-social que os ideólogos do capital reanimam os planos de modelo estatal pautado no questionamento de elementos fundamentais da estratégia estatizante de intervenção do Estado. Nas chamadas áreas periféricas do mercado mundial os organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) darão o tom à reforma do aparelho estatal. Em consonância com as políticas de ajustamento estrutural (Consenso de Washington), o “ajuste estatal” adotará como palavras-chave: privatização reforma tributária e previdenciária (redução de gastos públicos), desregulamentação econômica, abertura comercial e flexibilização das relações trabalhistas. Trata-se de reinventar a natureza do Estado-Nação para a resolução da crise econômica mundial e, com efeito, a garantia da governança e da governabilidade.

Quer dizer, o caminho da reforma deveria, então, alcançar tanto a governança, quanto a governabilidade correspondendo, respectivamente, a capacidade de implementação de políticas públicas e as condições institucionais de legitimação dessas políticas. O objetivo anunciado é a reconstrução do Estado ágil, eficiente, eficaz e, sobretudo menos dispendioso que deverá se efetivar, na parceria público-privado (NOGUEIRA, 2004). Nessa perspectiva, a reforma do Estado pressupõe uma reforma focalizada na eficiência e produtividade, em função da qual se requer uma batalha “(...) teórico-prática, político-ideológica de convencimento e de reorganização das visões de mundo”, particularmente no interior das instituições públicas. (CARDOSO, 2005, p. 19). Para tanto, exige-se ainda um novo perfil dos gestores com competências e habilidades criativas para aumentar a eficiência e a produtividade e garantir a ação colaboradora de seu quadro funcional.

É assim que, já em 1995, ainda sob o “calor” das lutas no campo educacional, incluindo a defesa de uma nova lei da educação nacional (que varresse terra a baixo as reformas ditatoriais no campo educacional brasileiro), a comunidade universitária é surpreendida por um documento intitulado “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, no qual o Banco Mundial – (BIRD, 1995) indica aos países industrializados e aqueles “em desenvolvimento” um conjunto de estratégias de reformas das instituições públicas de ensino superior. A ênfase é recolocar o sistema universitário no centro da “evolução” e das exigências econômicas. O eixo é a maior diversificação das instituições de ensino superior públicas com a garantia de diferenciações de objetivos e no estímulo ao desenvolvimento de instituições não universitárias. Recomenda ainda, a diversificação do financiamento das instituições estatais com a adaptação de incentivos para o seu desempenho, dentre os quais, a mobilização de um maior volume de financiamento privado, apoio financeiro para estudantes necessitados (bolsas de estudo) e alocação e utilização eficientes de recursos sob o enfoque da “qualidade”, da adaptabilidade e da equidade. Em síntese, recomendações que remetem à gestão universitária a capacidade institucional-gerencial dos governantes de buscar incentivos financeiros na iniciativa privada, colocando-se inclusive sob a sua orientação. Com as palavras do Banco:

... En el contexto de las estrategias de crecimiento económico basadas en innovaciones tecnológicas, reviste importancia fundamental que las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación cuenten con la orientación de representantes de los sectores productivos. La participación de representantes del sector privado en los consejos de administración de las instituciones de nivel terciario, públicas o privadas, contribuye a asegurar la pertinencia dos programas académicos. (BIRD, 1995, p. 12-13).

Um ano depois, o Congresso Nacional do Brasil promulga a lei 9394/1996 que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, dando largada a um conjunto de políticas e programas no campo educacional que marcarão as ações dos sucessivos governos brasileiros em direção a contra-reforma estatal, ou seja, ao processo de destruição dos direitos sociais e democráticos até então assegurados nas constituições dos Estados-Nação. Ou seja, em direção a contra-reforma aqui entendida como “... alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho. As contra-reformas,

em geral, alteram os marcos legais – rebaixados – já alcançados em determinado momento pela luta de

classe em um dado país”.(GRANEMANN, 2004, p. 30),

Balizados pelas recomendações dos organismos multilaterais, particularmente do Banco Mundial, os postulados do ajuste estrutural, quando da reforma do aparelho estatal, atinge significativamente as instituições públicas de ensino no Brasil, dentre as quais estão as IES, *locus* até então privilegiado da produção de conhecimento científico/original voltado às demandas sociais prementes. As reformas em curso nas últimas décadas no “mundo educativo/acadêmico” nacional incorporam a retórica ideológica e as recomendações programáticas multilaterais de organização descentralizada, focadas na diversificação, na redução de custos e na parceria público-privado que, dentre outras iniciativas, prevê a Lei de Inovação, No 10.973, de 02 de dezembro de 2004.

Em seu Art. 3º, do capítulo II, intitulado, “Do estímulo à construção de ambientes especializados cooperativos de inovação” determina que,

(...) A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.

Para Cardoso (2005), no entanto, o “gigantesco” desafio que representa a efetivação da reforma do Estado e sua articulação com a chamada “sociedade civil precisa “contagiar” e ganhar o apoio do funcionalismo. Nessa perspectiva, como elemento político essencial do arcabouço reformista encontra-se o “participacionismo” universitário que, arrolado como parte do processo de autonomia e democracia acadêmica, busca o consenso em torno de objetivos previamente fixados sobre o primado da inovação para a produtividade e da descentralização para o mercado. Nas palavras de Bezerra (2010, p. 72),

(...) Esta lógica da delegação de autonomia como meio de integrar todos ao consenso no seio do grande plano do Estado, ademais, é a justificação filosófica não apenas da descentralização das funções do poder público, mas de sua delegação a entes privados, por meio das parcerias, convênios e terceirizações e, mais essencialmente, a conversão dos órgãos públicos em organizações sociais (OSs) que marcam intensamente estes anos inaugurados pela “Reforma” do aparelho de Estado proclamada em 1995.

Assim, a inserção do recurso discursivo da democracia e da autonomia enviesado pelo discurso da participação e colaboração eficiente, parte, inevitavelmente, do reconhecimento que não basta o estabelecimento formal de leis e a definição de objetivos programáticos estabelecidos nas políticas governamentais. A reforma em todos os seus sentidos implica em redução de conquistas sociais e democráticas que efetivamente provocam tensões sociais. Daí ser preciso integrar o diversificado corpo funcional no projeto de reconstrução do Estado e, mais precisamente, ao conjunto de mecanismos e procedimentos para colocar as instâncias estatais para a reprodução da ordem econômica capitalista.

O “participacionismo” dos servidores (técnico-docentes) universitários no arcabouço da contra-reforma estatal

Para Nogueira (2004, p. 59) a adequação da reforma estatal à cultura mercantil globalizada, pelo seu conteúdo restritivo, demanda inexoravelmente a “(...) despolitização de processo de abertura do Estado para a sociedade”. Assim torna-se urgente introjetar um caráter neutro, despoliticado e a-partidário dos fundamentos da reforma estatal. “A sociedade seria competitiva, parceira: não um campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboradores e de ação construtiva (voluntariado)”. Quer dizer, os processos de privatização e de abertura do processo decisional à sociedade privada, manipulatoriamente

chamada de gestão compartilhada/participativa, não pode prescindir de uma busca constante de sintonia do campo político-ideológico entre Estado, Capital e Trabalho, abstraídos na “Sociedade Civil homogeneizada”.

A sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele mas seguramente “estranho” a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos – um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica e “ética” do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais (NOGUEIRA, 2004, 59).

No campo educacional a “sociedade civil” reaparece na parceria estratégica entre as organizações públicas e privadas e na colaboração da comunidade escolar/acadêmica representada em práticas gestonárias anunciadas como menos “burocráticas”, mais descentralizada e ágil o suficiente para redirecionar seus objetivos e, como efeito, redirecionar os gastos públicos no âmbito do conhecimento, da pesquisa e da tecnologia. Não é, pois, de se estranhar que nos termos da Lei da Inovação não pode haver fronteiras entre a ciência e a tecnologia e o ambiente produtivo (leia-se, a iniciativa privada). Assim como não pode, prevalecer, nos termos do “novo” espaço institucional reformado os “interesses corporativos”, representados, na retórica reformista, como a luta unificada dos servidores públicos por melhores condições de trabalho, salários e carreira. Para Cardoso (2005, p. 18-19):

A melhoria das condições de trabalho do funcionalismo crescerá com a estabilização da economia, não com a demagogia daqueles que sonham com a volta da indexação salarial, que só realimenta a inflação e penaliza os mais pobres. Viver numa economia estabilizada requer uma outra mentalidade, na qual obviamente os aumentos têm que estar condicionados à disponibilidade efetiva do orçamento e ao aumento da produtividade. Não há outra maneira de um país crescer senão aumentando a sua produtividade, a sua riqueza e, ao sim, simultaneamente, fazendo com que aqueles que são partícipes da construção da nação possam usufruir de parte crescente desse benefício, sem prejuízo, obviamente, das taxas necessárias de investimento.

Vê-se que, na versão reformista do Estado, o servidor público, na condição de colaborador da parceria público-privado, deve subordinar suas reivindicações e conquistas (salários, condições de trabalho, aposentadoria, regime jurídico, carreira...) à estabilização da economia de mercado o que paradoxalmente deve abrir mão da estabilidade do seu emprego ou pelo menos aceitar a sua flexibilização. Agindo dessa maneira estaria a corrigir o que Bresser Pereira (1998) chama de retrocesso burocrático assegurado na Constituição de 1988. Com suas palavras, a “estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas” e implica custo e ineficiência.

(...) No Brasil, a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de sua limitação apenas às carreiras em que se exerce o poder de Estado, e a forma de entender essa estabilidade, que faz com que a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não possam ser punidos com demissão, implicaram um forte aumento da ineficiência do serviço público. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 253).

Como estratégia superadora do “burocratismo estatal” é sugerido a reforma do Estado. Dentre as estratégias apontadas está a adoção na administração pública de um núcleo estratégico composto de funcionários competentes capazes de assimilar a redução de custos como questão fundamental da reforma gerencial, incluindo a redução de “privilégios” salariais, de carreira e de estabilidade “sem similares no mercado de trabalho privado”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 287).

Assim, na esperança por dias melhores, o funcionalismo público, especialmente aqueles voltados para o

desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação, deve ocupar-se na “corrida frenética” por produtividade, buscando transformá-la em produto gerador de capital e, por conseguinte, dele usufruir como consumidor. No âmbito das universidades significa não apenas a subordinação de técnicos e docentes às vicissitudes da economia capitalista, mas, sobretudo, a partir dela, orientar o tipo de conhecimento a ser produzido. É nessa perspectiva que, mais uma vez, a Lei de Inovação coloca a disposição do setor empresarial, particularmente aquele envolvido com a ciência, a tecnologia e a inovação, o potencial humano e o arsenal material disponível nas universidades à serviço da reprodução das necessidades imediatamente compendiadas pela economia de mercado. [ii] O funcionalismo público, incluindo seu corpo de pesquisadores, torna-se assim “refém” ou na melhor das hipóteses, parceiro subalterno da inovação que o mercado enseja.

Considerações Finais

Do exposto vê-se que no contexto de crise mundial do modo de produção capitalista, a reforma do aparelho estatal assume uma importância estratégica para a economia de mercado, porém hostil ao conjunto dos trabalhadores e, particularmente aos serviços públicos e aos servidores técnicos e docentes das universidades públicas. No contexto de ajuste estrutural do capital, o ajustamento dos Estados-Nação à economia de mercado mundial requer além do desmantelamento das conquistas sociais e democráticas dos trabalhadores do mundo inteiro, a sua efetiva colaboração na liquidação do patrimônio público, representado na contra-reforma estatal. Isso significa dizer que, no âmbito da reforma do aparelho estatal, a ênfase é o Estado eficiente, compatível com o capitalismo competitivo que não pode prescindir da flexibilização do conjunto das conquistas dos servidores públicos postas como obstáculo à transformação do trabalho público em mercado e a sua articulação com o mercado de trabalho privado.

Nessa perspectiva a organização do novo modelo de Estado estaria a exigir a superação das formas anunciadas pelos reformistas como das mais “nocivas do corporativismo sindical”. Falam dos organismos de resistência ao reformismo estatal que resiste à transposição da lógica empresarial para os serviços, com destaque para os serviços públicos educativos *locus* historicamente privilegiado de produção de conhecimento novo voltado às demandas sociais – as instituições públicas de ensino superior.

Assim, dos pequenos e grandes pontos da “reforma” política que reclama o mercado mundial agudizante está o transplante do ideário do “trabalhador fabril colaborativo”, “participativo”, do chamado novo padrão flexível de produção, para o funcionalismo público “proativo” e produtivo, e, portanto, “renovado” e mais integrado às demandas requeridas ao Estado e às instituições públicas pela economia de mercado. Nessa direção urge, segundo a contra-reforma estatal, a introjeção de uma nova mentalidade no funcionalismo público que incorpore o reconhecimento que viver numa economia estável pressupõe condicionar o aumento de salários a disponibilidade de orçamentos e, sobretudo, ao aumento da produtividade tal qual a lógica empresarial. No mundo acadêmico especificamente público, isso significa transformar as universidades e seu corpo funcional em agentes subalternos da parceria público-privado e seus professores em coempresários de pesquisa, também em condição subordinada, porém colaborativa, participativa.

Referências

BEZERRA. Eudes Baima. **Princípio da Subsidiariedade, Corporativismo e Educação: para a crítica da gestão participativa.** Tese (doutorado). FAGED/UFC. Fortaleza (CE). Ano de obtenção: 2010.

BIRD. Higher education, Spanish. **La enseñanza superior: lãs lecciones derivadas de La experiência,** - 1st ed. p cm – (El desarrollo em La práctica), 1995, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington. D. C.

BRASIL. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96.** Brasília : 1996.

_____. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.** DOU, Brasília, n. 232, 3 dez. 2004

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional/ Luis Carlos Bresser Pereira. – São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Gestão do serviço público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público , 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre

Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996).

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Orgs. Luis Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. – 7. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGC, 2005.

GRANEMANN, Sara. **Necessidades da Acumulação Capitalista.** Revista Inscrita, Ano VI, nº IX, p.29-32, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

[i] Doutoranda em Educação. Linha de Pesquisa: Trabalho e Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação – FACED/ UFC.

[ii] Conforme o artigo 5º. da referida lei, "Ficam a União e suas entidades autorizadas a participar minoritariamente do capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores. Porém, essa parceria minoritária (subalterna) garante no artigo 4º. da mesma lei o compartilhamento do patrimônio da União, dos Estados e Municípios com o "setor privado inovador", assim definido: - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística.