

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

INSTITUTO DE ECONOMIA

SISBI/UFU



1000214817

UMA ANÁLISE DA REDUÇÃO DOS GASTOS COM  
PESSOAL NAS IFES: SEUS DETERMINANTES E  
SEUS IMPACTOS SOBRE A POLÍTICA DE  
CARREIRA

APARECIDA MARIA FIALHO DE SOUSA ALMEIDA  
2003

100  
331.2 (2)  
44472  
TES/MEM

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA

UMA ANÁLISE DA REDUÇÃO DOS GASTOS COM  
PESSOAL NAS IFES: SEUS DETERMINANTES E  
SEUS IMPACTOS SOBRE A POLÍTICA DE  
CARREIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Econômico

Orientadora: Professora Drª Vanessa Petrelli Corrêa

Aparecida Maria Fialho de Sousa Almeida  
Uberlândia – 2003

Dissertação defendida e aprovada em 25 de julho de 2003, pela banca  
examinadora.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanessa Petrelli Corrêa (Orientadora)

---

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marília Fonseca

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanessa Petrelli Corrêa  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia

## Agradecimentos

A Deus por me abençoar e iluminar neste momento especial da minha vida.

À professora Dra. Vanessa, pelas valiosas orientações, que muito contribuíram para a realização desta pesquisa e, principalmente, por aceitar ser minha orientadora num período muito difícil para mim e a minha família.

Aos meus pais, Antônio Fagundes de Sousa e Maria Francisca Tereza Fialho de Sousa, pelo carinho, estímulo que sempre me transmitiram nas horas complicadas e, principalmente, pelo exemplo de vida que me deram e continuam dando, onde me ensinaram a lutar pelos meus ideais.

Ao meu esposo, Sebastião Luiz, e meus filhos: Niara, Maíra, João Pedro e Marcos Antônio, pela falha na minha dedicação como mãe e esposa neste período. Em especial, às minhas filhas, pela minha ausência e pela maior dedicação aos filhos mais novos, que, naquele momento, eram bebês e, por isto necessitavam de maior atenção. Nesta oportunidade, quero pedir desculpa aos meus filhos e esposo pela minha falta de paciência com eles em virtude do meu cansaço e irritação com fatos que poderiam ter sido relevados.

Aos meus irmãos, Maria Tereza Fialho de Sousa Campos (gêmea) e Antônio César Fialho de Sousa, não encontrei palavras suficientes para expressar o meu carinho e amor. Tenho apenas que falar que o amor deles e o estímulo para continuar, em termos de conquistas e buscas, foram muito gratificantes para mim.

Aos pastores do Sal da Terra. Em especial, à Lenita e à Maria Edith, pela oração em todos os momentos.

Ao Jefferson, pela amizade e carinho em todos os momentos.

Aos meus colegas de cursos, pela boa convivência, pela solidariedade e pelo apoio no transcorrer do curso de mestrado. Em especial, ao Paulo, Anderson, Flávio, Emanuel, Toninho, Sebastião, Maria Cláudia e Jô.

Ao meu amigo Wildson, novamente não tenho palavras de agradecimento. Quero apenas dizer que, sem o seu apoio e amizade, as minhas dificuldades seriam mais conturbadas.

Neste momento, quero agradecer de coração à professora Solange, pelo seu tempo de dedicação comigo e por me arrumar material disponível para a minha pesquisa, ajudando-me nos momentos mais difíceis de coleta de dados e informações.

A todos os professores que, no decorrer do curso, passaram-me conhecimentos, que me possibilitaram realizar este trabalho. Primordialmente, aos professores Niemeyer e José Diniz, não somente pelo apoio durante todo o período do curso, mas, principalmente, por me aconselharem a evitar o trancamento de matrícula do curso na fase em que meu esposo adoeceu, como também pelos conhecimentos que me transmitiram e pelo exemplo de vida que me deram como profissionais e figuras humanas.

Aos professores Doutores Niemeyer Almeida Filho e Marília Fonseca, pela gentileza em participar da minha banca de defesa.

A todos os funcionários do Instituto de Economia pelo carinho e presteza em todos os momentos. Em especial, a Vaine e a Rejane, pelas suas dedicações e amizade não só comigo mas, com todos os alunos do curso de mestrado.

Aos economistas Durval e Lêda pela ajuda nas horas necessitadas.

A todos que, de alguma maneira, me ajudaram, o meu muito obrigada.

## Sumário

<b>Quadros.....</b>	<b>vii</b>
<b>Tabelas.....</b>	<b>viii</b>
<b>Gráficos.....</b>	<b>x</b>
<b>Lista de Abreviaturas e Siglas.....</b>	<b>xi</b>
<b>Resumo.....</b>	<b>xiii</b>
<b>Introdução</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Principais determinantes da política de contenção de gastos nas IFES: o perfil da política para a educação .....</b>	<b>18</b>
1.1 - Os debates recentes sobre os Gastos Públicos com Educação – as indicações do Banco Mundial .....	18
1.1.1 - O Brasil dirige-se mais à proposta do Banco Mundial: medidas adotadas na área da educação pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso .....	31
1.1.1.1 - A questão dos Recursos Financeiros encaminhados pelo Estado para a Educação.....	37
1.1.1.2 - A questão da definição acerca dos profissionais da Educação.....	39
1.1.1.3 - A questão da autonomia.....	41
<b>Capítulo II</b>	
<b>Principais determinantes da política de contenção de gastos com pessoal nas IFES: o perfil do ajuste econômico do Governo Fernando Henrique Cardoso e a questão da contenção dos gastos primários.....</b>	<b>46</b>
2.1 - O período imediatamente anterior à implantação do Plano Real.....	47
2.1.1- O período 1981/89 .....	49
2.1.2 - O período 1990/94.....	52
2.2 - A implantação do Plano Real e a determinação do nível dos juros .....	55
2.3 - O movimento geral da dívida no período 1994/2002 .....	59
2.3.1- O período 1994/98.....	60
2.3.1.1- O período 1994/97.....	60
2.3.1.2- O período 1997/99.....	65

2.3.2- O periodo 1999/2001.....	67
<b>2.4 - O detalhamento do movimento dos gastos primários e os gastos com pessoal</b> .....	<b>73</b>
2.4.1 - 1994 a maio de 1995 - a melhora do superávit primário.....	73
2.4.2 - Junho de 1995 a 1997- o período em que se engendram déficits primários.....	75
<b>2.5 - Os gastos com pessoal.....</b>	<b>77</b>
 <b>Capítulo III</b>	
<b>A redução do financiamento público para as IFES – uma análise dos gastos com pessoal</b> .....	<b>86</b>
3.1 - Estrutura organizacional das despesas com a educação: o caso das IFES .....	86
3.2 - Evolução dos Gastos com Pessoal nas IFES.....	93
3.3. - O constraste entre a redução de gastos com pessoal e a melhora dos dados para o setor...100	
3.3.1 - O constraste da redução de gasto com pessoal e melhora da titulação dos professores.....	103
3.4- O crescimento dos inativos e a consideração dos mesmos na análise dos gastos com pessoal .....	105
 <b>Capítulo IV</b>	
<b>A legislação referente aos contratos dos servidores das IFES: a análise do corpo docente</b> 109	
4.1 - A legislação referente à carreira docente, antes de 1994.....	110
4.1.1- A dualidade de regimes existentes antes do RJU.....	110
4.1.1.1-A situação de ampla diversidade .....	110
4.1.1.2- O PUCRCE e a implementação da carreira única. ....	113
4.1.2 - O RJU - a unificação .....	120
4.2 - Principais alterações promovidas na carreira.....	123
4.2.1 – Alterações no PUCRCE.....	123
4.2.1.1 – Alterações mais direta no plano único.....	123
4.2.1.2 – Mudanças que extinguem a lógica do PUCRCE – GED e GID.....	125
4.2.2 – Principais mudanças implementadas pelo Governo de FHC, no RJU, de 1990.....127	
4.2.3 – Principais mudanças na aposentadoria pública: a Emenda Constitucional n° 20/98.....	131
 <b>Conclusões.....</b>	<b>137</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>142</b>

## Quadros

<b>Quadro 1 – Orientação dos Organismos Mundiais para o Ensino Superior.....</b>	<b>20</b>
<b>Quadro 2 - Medidas de Ajuste – Março de 1995.....</b>	<b>74</b>
<b>Quadro 3 - Pacote Fiscal de 11 de Outubro de 1996 – Principais Medidas.....</b>	<b>76</b>
<b>Quadro 4 – Discriminação das Fontes de Recursos das IFES .....</b>	<b>88</b>
<b>Quadro 5 – Esquematização dos Recursos do Tesouro .....</b>	<b>90</b>
<b>Quadro 6 - Classificação dos Docentes de 1º e 2º Graus por Classes e Titulação.....</b>	<b>114</b>
<b>Quadro 7 - Classificação dos Docentes de 3º Grau por Classe e Titulação .....</b>	<b>114</b>
<b>Quadro 8 – A Caracterização da Legislação que Alterou o Plano de Carreira do</b> <b>Corpo Docente das IFES – 1994/2000 .....</b>	<b>124</b>
<b>Quadro 9 - As Regras Gerais da GED - Consolidada em 1998.....</b>	<b>126</b>
<b>Quadro 10 - As Medidas de Ajuste da GED – Consolidada em 1998.....</b>	<b>126</b>
<b>Quadro 11 - Principais Medidas de Ajustes da Emenda Constitucional n. 20 - 1998.....</b>	<b>132</b>

## Tabelas

<b>Tabela 1 - Evolução do Número de Matrículas e Conclusões do Ensino Médio - 1994/2001.....</b>	<b>35</b>
<b>Tabela 2 - Evolução do Número de Matrículas e Conclusões do Ensino Supletivo - 1995/2001.....</b>	<b>35</b>
<b>Tabela 3 – Evolução no Número de Matrícula na Educação Infantil - 1994/2001.....</b>	<b>35</b>
<b>Tabela 4 – Balanço de Pagamentos Sintético - 1993/2000 - em US\$ milhões.....</b>	<b>47</b>
<b>Tabela 5 – Composição das Necessidades de Financiamento do Setor Público (%PIB) - 1985/1994 (conceito operacional) – com base monetária .....</b>	<b>49</b>
<b>Tabela 6 – Especificação das Contas Nacionais (% do PIB).....</b>	<b>50</b>
<b>Tabela 7 - Déficit Público e Senhoriação Real (%PIB) .....</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 8 - Desenvolvimento da Dívida Líquida do Setor Público (%PIB) - 1994/2002 .....</b>	<b>60</b>
<b>Tabela 9 – Desempenho dos Juros Reais Versus as NFSP (% PIB) - 1992/2000 .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabela 10 - Necessidades de Financiamento do Setor Público (%PIB) - 1994/1997 (conceito operacional) - com base monetária.....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 11 – Títulos Públicos Federais – Participação Percentual por Indexador. Mais Importantes*- 1991/2002 .....</b>	<b>68</b>
<b>Tabela 12 - Demonstrativo de Execução Orçamentária da União .....</b>	<b>72</b>
<b>Tabela 13 – Despesas Não Financeiras do Governo Central – em R\$ milhões de dezembro de 1997 .....</b>	<b>78</b>
<b>Tabela 14 – Evolução do Déficit Primário “Acima da Linha” do Governo Central (% PIB) – 1994/1998.....</b>	<b>80</b>
<b>Tabela 15 – Discriminação do Aumento do Gasto com Pessoal do Governo Central .....</b>	<b>80</b>
<b>Tabela 16 - Despesa Média com Servidores Federais da União por Poder - 1995/2001.....</b>	<b>82</b>
<b>Tabela 17 - Quantitativo de Servidores Federais da União por Poder – 1991/2001 .....</b>	<b>83</b>
<b>Tabela 18 - Caracterização dos Gastos com Pessoal e Outros Custeios e Capital - 1991/ 2001.....</b>	<b>93</b>

<b>Tabela 19 – Comparação das Despesas das IFES em Relação ao PIB - 1991/2001 .....</b>	<b>96</b>
<b>Tabela 20 - Relação entre a Despesa com Pessoal das IFES e a Receita Líquida da União - 1995/2001 .....</b>	<b>97</b>
<b>Tabela 21 - Relação entre a Despesa com Pessoal da União e Receita Líquida da União - 1995/2001 .....</b>	<b>98</b>
<b>Tabela 22 - Caracterização das Despesas de Pessoal da União com as Despesas das IFES -1995/2001 .....</b>	<b>99</b>
<b>Tabela 23 – Quantidade de Alunos Matriculados no Ensino Superior - 1994/2000 .....</b>	<b>100</b>
<b>Tabela 24 – Quantidade de Número de Formandos do Ensino Superior Brasileiro – 1994/2000.....</b>	<b>100</b>
<b>Tabela 25 – Evolução da Produção Científica Brasileira - 1994/2000.....</b>	<b>101</b>
<b>Tabela 26 – Número de Vagas Oferecidas pelas IFES - 1995/2000 .....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 27 – Evolução do Número de Alunos Matriculados e Concluintes por Grau de Ensino nas IFES - 1995/2000 .....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 28 – Caracterização da Quantidade de Dissertações e Teses das IFES – 1995/2000.....</b>	<b>104</b>
<b>Tabela 29 - Composição dos Docentes por Titulação em Relação ao Número de Docentes Ativos das IFES - 1995/2000 .....</b>	<b>104</b>
<b>Tabela 30 - Evolução dos Gastos com Ativos e Inativos das IFES – 1991/2001 .....</b>	<b>106</b>
<b>Tabela 31 – Perfil dos Docentes Aposentados de 3º graus das IFES de 2002 .....</b>	<b>118</b>
<b>Tabela 32 - Perfil dos Docentes Aposentados de 1º e 2º graus das IFES .....</b>	<b>119</b>

## Gráficos

Gráfico 1 – Dívida Líquida do Setor Público (%PIB) - 1981/1999 – sem base monetária .....	48
Gráfico 2 – Déficit Público Operacional, Financiamento por meio da Senhoriagem, Juros Reais Líquidos e Resultado Primário (%PIB) - 1985/1999.....	54
Gráfico 3 - Strip Spread do Embi+Brasil .....	62
Gráfico 4 - Taxa Selic e Prime .....	62
Gráfico 5 – Déficit do Governo Federal de Despesa com Juros da Dívida Interna e Externa (%PIB) - 1998/2001(maio).....	67
Gráfico 6 - Evolução dos Gastos com Pessoal e Encargo Social e OCC – 1995/2001 .....	94
Gráfico 7 - Comparação das Despesas das IFES em relação ao PIB – 1991/2001 .....	96
Gráfico 8 - Evolução dos Gastos com Ativos e Inativos das IFES – 1994/2001 .....	107

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ADUFU	Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
APUBH	Associação Profissional dos Docentes da UFMG
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica de Planejamento para América Latina e Caribe
CLT	Consolidações das Leis Trabalhistas
CONFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
GERES	Grupo para a Reformulação da Educação Superior
GID	Gratificação de Incentivo à Docência
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCr	Índice de Preço ao Consumidor Restrito.
LDB	Leis de Diretrizes Básicas da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação

NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
OCC	Outros Custeios e Capital
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não governamentais
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe da UNESCO
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PDV	Programa de Desligamento Voluntário
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PROCAD	Projeto de Capacitação de Dirigentes de Escolas Públicas de Minas Gerais
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual
PUCRCE	Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos
RJU	Regime Jurídico Único
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação Básica
SEEC	Serviço de Estatística da Educação e Cultura
SEFIP	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal Civil
SISAC	Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
USAID	Agência Internacional de Desenvolvimentos dos Estados Unidos

## RESUMO

O tema do presente estudo é analisar a lógica da composição de gastos com pessoal e seus impactos sobre a política de carreira e de aposentadoria dos docentes das IFES, tendo como marco inicial o ano de 1994. Para tanto, apresentamos os principais determinantes da política de contenção de Gastos Públicos, caracterizado pela política de educação proposta pelos organismos multilaterais de crédito aos países periféricos, destacando o modelo de ajuste do Banco Mundial; e a política implementada por FHC, que definiu a armadilha macroeconômica, geradora de uma dívida pública altíssima. O intuito é mostrar que essas políticas para a educação tiveram um sentido de redução de gastos e tem a ver com a questão do tratamento das finanças públicas, com destaque ao pagamento dos juros e a produção de superávits primários. Neste contexto, investigamos a natureza da evolução da Dívida Pública no país.

Os resultados mostram que o ajuste se fez no lado de menor resistência, que é o do corte de gastos primários, e que a expansão da Dívida Líquida do Setor Público explodiu a despeito do crescimento desse superávit primário. Isto nos revelou que foi o lado financeiro do déficit (o comportamento da taxa de juros e da taxa de câmbio) que provocou o aumento da Dívida Líquida do Setor Público.

Identificamos que a mudança na trajetória dos Gastos com Pessoal das IFES tem a ver com essas vias de controle de caixa do Governo de FHC, que estabeleceram mudanças significativas na carreira dos docentes e nas regras de aposentadoria deles, sempre com o objetivo de reduzir custos.

Concluímos que o governo de FHC terminou gerando uma engrenagem econômica de custosa reversão para o país e que a produção dos superávits primários do governo está sendo gerada para cobrir o pagamento dos juros, que é a causa primordial da evolução da dívida pública. De forma que a política de contenção dos gastos primários, aplicada em seu governo, entre eles a de pessoal, não resolvem o problema da dívida pública brasileira. Mas, privilegia os especuladores, além de cortar gastos em programas importantes para o desenvolvimento do país, como aquelas implementadas nas IFES.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Sistema Federal de Ensino Superior do país, representado pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), está passando por momentos difíceis frente a uma política de paulatina redução de aporte de verbas, que tem induzido cada vez mais as instituições a assumirem-se como organismo “captadores” de recursos.

Esta crise educacional das IFES é resultante da política adotada pelo Governo brasileiro e aprofundada durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que vai no sentido de ajustar a economia nacional às reformas indicadas pelo Consenso de Washington. No caso específico da Educação, segue-se, em grande medida, o argumento defendido pelo Banco Mundial, que é compatível com o ajuste indicado. A política sugerida por esse organismo envolve a aplicação prioritária de recursos públicos no ensino de 1º grau, e, no caso do Brasil, utiliza-se o argumento de que esta prioridade teria o propósito de eliminar o analfabetismo do país, contribuindo para a redução da pobreza. Paralelamente, tal política também se justificaria pela própria escassez de recursos públicos, que deveriam ser direcionados a focos mais específicos e eficientes. A idéia inserida, aqui, nesse tipo argumento do Banco Mundial, fundamenta-se na questão do “retorno social” aos menos favorecidos.

No caso do Ensino Superior, a linha de argumento é a de que ele é custoso e ineficiente, sendo que grande parte de sua demanda poderia ser suprida pelo “mercado”, por intermédio de instituições privadas.

Centrados nesse argumento, vimos reduzirem-se os Gastos Públicos para o Ensino Superior, sendo que isto afetou diretamente os gastos com pessoal e a política para os eles. O objeto de nosso trabalho é o estudo dos movimentos e principais determinantes dos Gastos com Pessoal durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

A perspectiva levantada por nós é a de que os Gastos Públicos com a Educação Superior encontram-se inseridos num debate mais geral, que diz respeito ao papel do Estado na economia, à relação existente entre o espaço público e o privado e não se refere apenas a uma análise isolada do setor de educação; à existência ou não de “eficiência”. Aliás, o Banco Mundial, indica como um dos fatores da qualidade do ensino, a competição entre as escolas públicas e privadas, ocultando a “verdade”

produzida pelo discurso da “qualidade” pela “eficiência”, medidas por indicadores que estão sujeitos às avaliações externas (FONSECA, 1998).

Especialmente no final dos anos 1980, refloresce o debate teórico em torno dessa questão, hegemonizando-se a perspectiva defensora do Estado Mínimo, cunhada de neoliberalismo. Esta perspectiva é retomada, especialmente quando se analisaram as causas das dificuldades enfrentadas pelos países periféricos em honrar sua dívida externa.

Como se sabe, durante os anos de 1970, houve forte expansão do crédito externo ofertado pelos grandes bancos internacionais, gerando um expressivo crescimento do endividamento dos países periféricos e aumentando a dependência financeira para com capitais forâneos. O aumento abrupto das taxas internacionais de juros no final da mesma década problematizou fortemente a capacidade de pagamento desses países e os balancetes dos bancos emprestadores. As respostas oferecidas pelos mercados financeiros deram-se em duas vertentes. De um lado, foram no sentido de criar inovações financeiras alternativas que permitissem um processo de diluição de riscos: o processo de securitização e a adoção de mecanismos de hedge. De outra parte, foram no sentido de retomar o discurso teórico das idéias liberais para indicar o viés do ajuste, considerado como o “necessário”, a ser seguido pelos países devedores. O sentido teórico da perspectiva apontada foi aquele que garantisse o pagamento das dívidas assumidas, estando essa questão no centro da preocupação dos organismos multilaterais, que defendiam essa perspectiva, que ficou conhecida como o “Consenso de Washington”.

A análise do papel do Estado no financiamento da Educação está inserida de forma inexorável a esse contexto. Nesse sentido, o nosso argumento é o de que os caminhos dos Gastos com a Educação Superior Pública devem ser buscados em duas frentes: (i) nas políticas propostas pelo Banco Mundial, que se referem mais diretamente à Educação; (ii) na política mais geral adotada pelo Estado brasileiro no que tange aos Gastos Públicos. A compreensão do estudo que pretendemos desenvolver deve procurar estes dois determinantes.

A motivação do ajuste adotado tem então, para nós, um viés fortemente econômico de ajuste compatível com a redução do papel do Estado na Economia. Quanto ao estudo em si, iremos levantar os principais indicadores de resultado da Educação Pública Superior durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso,

confrontando-o com a política de pessoal adotada, especialmente para o caso dos docentes. Para tal, levantaremos o movimento do financiamento do Estado para com as Instituições Federais de Ensino Superior, com o intuito de mostrar a queda de recursos em termos reais e relativos. Faremos também um estudo da modificação da carreira docente, para mostrar que o intuito desta teve um sentido claramente compatível com as propostas indicadas pelo Banco Mundial, ajudando a justificar o controle de verbas para pessoal.

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No capítulo I, discutimos o primeiro determinante da política de contenção de gastos nas IFES, representado pelas indicações do Banco Mundial. Inicialmente, apresentamos os relatórios oficiais do Banco Mundial (BM) e da UNESCO (Organizações das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) sobre as reformas educativas propostas, para mostrar que existia mais de um caminho a ser seguido pelo Governo brasileiro. Posteriormente, mostraremos que o Governo de FHC optou pelas indicações propostas pelo Banco Mundial, que se caracterizava por um viés bastante privativista. Desse modo, a centralização de recursos educacionais seria feita a favor do ensino fundamental, especialmente o primário. Há ainda, alguns apontamentos sobre a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB) de 1996, que indicam a redução de verbas relacionado à questão da autonomia, com destaque ao Ensino Superior Público.

No capítulo seguinte, expomos o segundo determinante da política de contenção de gastos nas IFES, caracterizado pelo perfil do ajuste econômico do Governo de FHC e a questão da contenção dos gastos primários. Para tanto, faz-se uma periodização, analisando a situação dos gastos públicos antes e após o período de FHC. O ponto mais importante deste capítulo refere-se à discussão dos gastos operacionais do Governo, mostrado pela evolução dos gastos com os juros, para indicar que ele foi o principal causador do crescimento da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e não o movimento dos gastos primários. Nesse caso, foi feito um estudo agregado desses gastos públicos, expondo que a sua dinâmica segue uma engrenagem macroeconômica de custosa reversão para o país. Há também alguns apontamentos que mostram como essa política de contenção de gastos atinge os gastos com pessoal em todas as esferas públicas, destacando aqueles com o Governo Central.

Nos capítulos III e IV, abordamos como os dois determinantes estão se refletindo nos gastos com pessoal das IFES.

No capítulo III, levantamos as principais fontes e direcionamentos de recursos das IFES. O intuito é analisar o direcionamento dos recursos do Tesouro com os gastos com pessoal e outros custeios. A ênfase deste capítulo é dada na redução de gastos com pessoal e outros custeios e capital (OCC).

No capítulo IV, discutimos as modificações nas legislações trabalhistas nas IFES, fazendo uma análise entre os anos de 1980 e os anos de 1990 até 2002. O intuito é expor as modificações nos contratos de trabalho, a partir do período de FHC. O ponto mais importante deste capítulo, centra-se na discussão sobre as alterações realizadas no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE)/87 e no Regime Jurídico Único (RJU)/90.

Por último, fazemos, a título de síntese, algumas considerações finais.

## CAPÍTULO I

### **PRINCIPAIS DETERMINANTES DA POLÍTICA DE CONTENÇÃO DE GASTOS NAS IFES: O PERFIL DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO**

O debate que nos propomos a tratar, o dos recursos para pessoal nas IFES, refere-se à análise que se faz acerca da dependência financeira da Educação Pública em relação ao poder público, no que tange ao montante de recursos necessários para a manutenção e expansão das IFES. Este debate tem a ver com as políticas para a Educação propostas pelos organismos multilaterais aos países periféricos, especialmente o Banco Mundial.

Vamos abordar esta questão para mostrar que o cerne na política para a Educação adotada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso tem um viés econômico de redução de gastos públicos, seguindo a indicação subliminar que está nas propostas do Banco Mundial. Para tanto, trataremos das discussões recentes sobre os gastos públicos com a Educação, procurando caracterizar que a centralização dos recursos no ensino fundamental fazia parte de um ajuste mais geral, proposto pelo Banco Mundial aos países que apresentavam dificuldades em pagar suas dívidas externas. Além disso, discutiremos as principais mudanças implementadas pela LDB/96, destacando-a como um mecanismo de descentralização da Educação no país.

#### **1.1 - OS DEBATES RECENTES SOBRE OS GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO – AS INDICAÇÕES DO BANCO MUNDIAL**

A partir da década de 1980 a questão do papel da educação no desenvolvimento dos países é explicitada por diferentes documentos que analisam novos cenários para o mundo. Podemos citar aqueles elaborados pelos organismos multilaterais: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e seus representantes regionais, como a Comissão Econômica de Planejamento para América Latina e Caribe (CEPAL) e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe da UNESCO (OREALC).

Desses documentos, aqueles referentes às agências ligadas ao financiamento influenciam decisivamente as políticas educacionais adotadas pelos países que apresentam forte dependência financeira de capitais externos. Para explicitar os principais argumentos desta discussão, levantaremos a visão apresentada pelo Banco Mundial (BM) e pelas Organizações das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Escolhemos os relatórios destes dois organismos, porque eles apresentam visões distintas sobre o tema referido. Isto é importante, pois a análise da abordagem desenvolvida por esses dois organismos permite-nos observar que não existe uma visão única e inquestionável sobre o assunto em pauta. Cada um dos organismos expõe análises e propostas distintas para o Ensino Superior nos países em desenvolvimento, que apresentam conclusões opostas no que tange ao papel do Estado e do financiamento por ele dirigido às Instituições de Ensino Superior Públicas.

Para estas análises, baseamo-nos em dois documentos: “*La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*”, do Banco Mundial, e “*Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior*”, da UNESCO<sup>1</sup>.

No Quadro 1 a seguir, resumimos as duas visões, mostrando o antagonismo entre elas.

---

<sup>1</sup> Isto pode ser verificado também nos estudos de AMARAL (1996) e de SOUSA (2001).

Quadro 1 – Orientação dos Organismos Mundiais para o Ensino Superior

Visão do Banco Mundial	Visão da UNESCO
É extremamente financeira, com vista a reduzir o financiamento do Estado.	Respeita a identidade cultural e histórica das instituições e dos países.
Enxerga a universidade como parte do problema.	Vê a universidade como parte das soluções dos problemas.
As recomendações apontam para a cobrança de mensalidades nas instituições públicas para satisfazer aos objetivos da diversidade e da “equidade”, esta entendida como limitada e seletista <sup>2</sup> .	As recomendações são para investir mais em todos os níveis escolares, sem promover nenhuma contraposição entre eles, como fomenta o Banco Mundial.
Para as reformas no financiamento, apregoam a diversificação das fontes de financiamento e a utilização dos recursos de forma mais eficiente, visando à diminuição dos custos com a educação e uma melhor distribuição dos insumos escolares, por meio de ações centradas na seletividade.	Mostra que é difícil para a educação superior manter-se com apenas os recursos oriundos de fundos públicos.
São a favor da diversidade das Instituições, em que o recurso deve dar-se com pouco ou nenhum aumento do gasto público, sugerindo, inclusive, partilha das despesas educacionais com a comunidade e que os custos do ensino fossem transferidos para os alunos.	Em relação às diversidades das instituições, defendem que os incentivos devem ser atribuídos com base na qualidade das instituições.
Defende a maior “autonomia” universitária, no sentido específico da busca de recursos próprios. É uma “autonomia” no sentido de diminuir a responsabilidade do Estado com o financiamento do Ensino Superior Público.	Defende a liberdade acadêmica e a autonomia institucional.
Prioriza as Instituições Privadas de Ensino Superior e o Ensino Público Básico e Fundamental, em detrimento do Ensino Superior Público. O sentido é desregulamentar o setor privado para que ele possa substituir o público.	Prioriza todas as Instituições Públcas de Ensino do país.
Redefine a função do governo com o ensino superior, com base na redução da participação do Estado no financiamento deste ensino, pelo controle do investimento do setor e o reforço as instituições privadas.	Mostra crescente preocupação com a questão da diminuição de verbas com relação à educação superior.
Defende a transformação das universidades públicas federais em instituições sociais, para agirem como instituições privadas.	A UNESCO não faz este tipo de recomendações aos países membros.

Fonte: Elaborado pelo autor mediante as recomendações do relatório do Banco Mundial e da UNESCO.

Conforme se pode observar, pela análise do quadro supracitado, a UNESCO realça a necessidade do financiamento do Estado para o desenvolvimento das Universidades Públcas, enquanto o Banco Mundial enfatiza a maior autonomia

<sup>2</sup> Para maiores esclarecimentos sobre esta questão, vide FONSECA (1998). Em seu estudo, a autora esclarece muito bem a face “oculta da equidade” proposta pelo BM, mostrando a diferença entre a definição do termo em Lei e o sentido adquirido no modelo neoliberal, que veio para modificar e limitar o sentido da equidade, uma vez que adotou um tom mais de diferença do que de igualdade, visando assegurar o mínimo necessário.

financeira para essas instituições públicas, incentivando a privatização e a criação de instituições privadas. Apesar de não haver uma visão única sobre a questão, os países periféricos têm se guiado muito mais pela proposta do Banco Mundial, que passa a assumir um caráter de “naturalidade”. Veremos, em seguida, um pouco mais esta questão.

Na discussão desenvolvida pelo Banco Mundial, grande parte das idéias defendidas centra-se em argumentos baseados nas categorias: “sociedade do conhecimento”, “qualidade total”, “educação para a competitividade”, “formação abstrata e polivalente”; fortemente ligados às concepções da teoria do capital humano (ainda que redefinindo algumas categorias).

Essa teoria origina-se da vertente teórica neoclássica, que parte do individualismo metodológico, sendo que seus argumentos vêm sendo utilizados como base da constituição de uma teoria do desenvolvimento e uma teoria da educação. A educação é aí vista como produtora de capacidade de trabalho, potenciadora de trabalho e, por conseguinte, de renda. É vista como um fator do desenvolvimento econômico e social. A ação pedagógica e a prática educativa escolar reduzem-se a uma questão técnica, a uma tecnologia educacional, cuja função principal é ajustar requisitos educacionais a pré-requisitos de uma ocupação no mercado de trabalho de uma dada sociedade.

No caso específico dos países menos desenvolvidos, o ideário de capital humano para o BM não é levado no sentido de preparar o indivíduo para o mercado formal de trabalho, tendo em vista que o desemprego é naturalizado, mas no propósito de prepará-lo para o mercado informal de trabalho, ou seja, para atuar fora do mercado de trabalho, por conta própria. A idéia aqui inserida é a de conduzir o indivíduo para o mundo do trabalho e não para o mercado formal de trabalho (FONSECA, 1998).

No bojo dessa vertente, a educação (como capital humano) assume um papel forte e passa a ser definida como um dos fatores que explicam as diferenças econômicas e sociais entre as nações e entre as classes sociais (COGGIOLA, 2001:9). Trata-se de um desenvolvimento embasado na teoria do capital humano, que tem como bojo o acréscimo à produtividade dos marginalizados e excluídos. A indicação é a de que a educação, como formação de capital humano, é vista como um fator para a redução da pobreza nos países menos desenvolvidos.

A democratização do acesso à escola é tomada como o instrumento básico de mobilidade, equalização e justiça social. Tem-se, então, a crença de que o progresso técnico não só gera novos empregos, como também exige uma qualificação cada vez mais apurada. Enfatiza-se a defesa na aquisição de “capital humano”, via escolarização, sendo que isto permite o acesso a um trabalho qualificado e, consequentemente, a níveis de renda cada vez mais elevados, só que para apenas algumas camadas da população.

Não é nosso propósito desenvolver aqui esses argumentos. O nosso destaque vai para a observação de que as idéias defendidas estão ligadas a uma indicação de que as Políticas Sociais devem ser compensatórias e que as políticas dos Estados Nacionais devem centrar-se no controle dos agregados macroeconômicos. No caso das desigualdades sociais, a má distribuição de renda não é vista como fator central a ser combatido. A ascensão social pode ser conseguida via escolarização de forma discriminada e, a este respeito, a indicação é de que se adotem programas específicos para beneficiar grupos específicos, de forma “eficiente”.

O nosso argumento é o de que tal interpretação é usada pelos organismos multilaterais de financiamento e estabilização, porque ela mascara o cerne da questão (que é a desigualdade da posse de riqueza), além de justificar a redução do papel do Estado na Economia e ser compatível com ela. Assim, a nosso juízo, a análise das propostas para a Educação e para os Programas Sociais Básicos (como o da saúde, da previdência e da educação), em sua totalidade, não pode ser vista de uma forma individualizada. Elas fazem parte de um programa de ajuste mais amplo, proposto pelos organismos econômicos multilaterais a partir dos anos 1980 para os países que apresentam dificuldades em pagar suas dívidas externas.

Isso pode ser percebido pelo próprio movimento compensatório adotado pelo Banco Mundial. Na década de 1980, especialmente após a Moratória Mexicana, este organismo e o FMI condicionam cada vez mais os seus empréstimos à adoção de políticas compatíveis com as suas idéias quanto ao perfil de ajuste a ser implementado pelos países devedores. Controlam as fontes de créditos internacionais, dificultando as possibilidades de negociações intentadas pelos governos resistentes à forma de reestruturação proposta por esses organismos. Nessas condições, surgem novas modalidades de empréstimos desvinculadas de projetos, mas amplamente sujeitas a severos condicionantes. Os projetos setoriais (agricultura, infra-estrutura, indústria, desenvolvimento urbano, recursos humanos, dentre outros) tornaram-se alvo fácil de um

intervencionismo crescente, e as políticas indicadas pelo Banco Mundial para o Campo Social passaram a ser, cada vez mais, subsumidas pelos Governos em questão.

O objetivo dos ajustes estruturais indicados pauta-se pela necessidade de assegurar o pagamento das dívidas externas, adotando-se uma perspectiva de abertura comercial e financeira, de redução da participação do Estado na Economia e de ajuste nas contas públicas. Na verdade, como se sabe, trata-se de uma volta da defesa das idéias liberais e da centralização do “mercado” como definidor dos parâmetros econômicos.

Essas políticas foram classificadas, no final dos anos 1980, como necessária para atender ao rápido processo de globalização, e estão resumidas no documento conhecido como “Consenso de Washington”.

As políticas sociais são parte do esquema de ajuste. São consideradas “fundamentais”, só que estas se efetivam de forma subordinada ao ajuste macroeconômico. Elas não podem comprometer a “necessária redução dos Gastos Públicos”, considerada central para o ajuste.

Tanto é verdade que, especialmente para a educação, se enfatiza como fator essencial a idéia da formação de “capital humano”. Propõem-se a adoção de amplas reformas no sistema educacional dos países endividados e a **centralização** nos programas sociais quanto à oferta de serviços públicos para as populações mais pobres, de modo a canalizar esforços no ensino fundamental, privilegiando o nível primário. É o viés oposto ao da universalização dos direitos, porquanto que universaliza por baixo. Isto mostra que a idéia cristalizada nesse modelo vem para atender à lógica da desobrigação e da redução de gastos públicos, uma vez que tal centralização dos gastos não é vertical e, sim, horizontal.

Para defender essa perspectiva, argumenta-se que, nos países menos desenvolvidos, os benefícios do crescimento econômico têm-se concentrado nos setores mais modernos da economia e, em consequência, não têm atingido as populações marginalizadas economicamente (CAMARGO, 2003). Nesse contexto, as políticas de redução da pobreza assumem centralidade e passam a ser focalizadas, sendo que, no caso da educação, esta é entendida como meio de alívio à situação de pobreza do Terceiro Mundo, com o aumento da produtividade das populações mais carentes.

Segundo o Banco Mundial, há, hoje, uma necessidade urgente de reformar a educação nos países em desenvolvimento, com o objetivo de atingir o acesso, a equidade (minorias étnicas e meninas), a qualidade e a redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. As indicações desse organismo são a da focalização dos gastos públicos no ensino de primeiro grau.

O incremento ao ensino fundamental foi reforçado pela Conferência Mundial sobre Educação para todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, convocada pela UNESCO, BM, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em que se definiu este nível de ensino como prioridade para aquela década.

Em 1993, a Conferência<sup>3</sup> de Nova Delhi deu continuidade a esse processo, enfatizando o ensino primário e a importância da escolaridade feminina, como fatores da redução da pobreza e da taxa de natalidade (FONSECA, 1998).

No pacote de reforma da Educação, defendido atualmente pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento, destaca-se o seguinte discurso<sup>4</sup>:

- A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa.
- Descentralização e autonomia das instituições escolares, tornando-se responsáveis por seus resultados. (Para conseguir a autonomia das instituições escolares, recomendam-se medidas financeiras e administrativas);
- O impulso do setor privado e dos organismos não-governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo;
- A definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica. Indica-se uma mobilização na alocação de recursos “eficaz” .

O que precisa ser destacado no discurso da reforma educacional é que a qualidade ressaltada pelo BM é entendida apenas como competição, porquanto a “qualidade” torna-se confundida pela “eficiência”. Esse tipo de “qualidade”, realmente, não vem para aumentar os recursos na área educacional do país, mas para diminuir a responsabilidade do Estado financeiramente com a Educação. É a descentralização

<sup>3</sup> É nessa conferência que houve a participação do Brasil e de outros países populosos. Sobre esta questão vide FONSECA (1998).

<sup>4</sup> Para um maior detalhamento desta questão, ver TORRES (1998).

experimentada pelo projeto mundial, em que os níveis locais passam a contar com a contribuição financeira da localidade. Sendo assim, as escolas entram em competição entre si. Nesse contexto, a “qualidade” passa a ser indicada via parâmetros, assumindo um caráter de punição<sup>5</sup>.

Nesse sentido, considera-se que a distribuição da despesa educativa – entre os níveis e dentro de cada nível do sistema – é desigual e injusta, e propõe-se uma redefinição do direcionamento dos recursos do Estado para o ensino de primeiro grau.

No que tange ao papel dos Gastos Públicos para a Educação Superior, observa-se que estes passam a ser considerados como não prioritários. Se verificarmos o Quadro 1, que resume as propostas do Banco Mundial para a Educação Superior, veremos que se abre espaço para as Instituições Privadas de Ensino Superior. Percebe-se, então, que a idéia consiste em desregulamentar o setor privado para que ele venha a substituir o público.

O argumento é o de que elas seriam mais flexíveis às demandas do mercado (SOUZA; 2001). Em função disto, utilizando-se deste argumento para o caso do Brasil, defende-se que tais instituições responderiam mais rapidamente ao crescente número de alunos que competem para entrar nas universidades do país.

A vista disso, a proposta do BM para o Ensino Público Superior aos países em desenvolvimento vai no sentido de recomendar outras fontes de financiamento, que não sejam as do Tesouro, tais como: vendas de serviços de pesquisa, cobrança de mensalidade, convênios com empresas privadas e outras que conduzam à abertura de linhas de crédito para maior autonomia financeira das Instituições Públicas. O intuito é o de que as Instituições de Ensino Superior dependam menos de Gastos Públicos.

O argumento é o de que, tendo em vista a realidade fiscal de grande parte desses países, os melhoramentos na qualidade e o crescimento das matrículas nesse ensino devem dar-se com pouco ou nenhum aumento de recursos públicos. Levanta-se a idéia de que os recursos direcionados ao setor são suficientes, só que mal geridos. A despesa pública com a educação seria freqüentemente “ineficiente” e “injusta”, por ser centralizada.

Soma-se a isso o fato de que os fomentos às instituições privadas poderiam ajudar os países a liberar recursos públicos para aumentar o acesso aos níveis primário e

<sup>5</sup> Sobre esta questão vide FONSECA (1998).

secundário e, com isto, melhorar as condições de vida das populações menos favorecidas (BANCO MUNDIAL, 1995:14).

Sobre as cobranças das mensalidades no Ensino Superior Público, o Banco Mundial alega que o estudante das Universidades Públicas dos países latino-americanos detém altas taxas de repetição e de desistência, quando comparadas com as taxas das universidades particulares. Por isso, para eles, os elevados subsídios educacionais para esses estudantes constituem uma inversão educacional “ineficiente” e um gasto social regressivo.

O Banco Mundial enfatiza a necessidade de diversificação das atividades das instituições e das fontes de financiamento para a sua manutenção, sendo que os recursos públicos devem ser utilizados de maneira mais “eficiente”, sendo complementados por recursos privados.

Segundo esses argumentos, o relatório do Banco Mundial propõe quatro orientações chave para a reforma educacional (BANCO MUNDIAL (1995:4)):

- Fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas;

- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as suas fontes de financiamento, por exemplo, utilizando esquemas de cobrança de mensalidades ou mesmo vinculando o volume de verbas públicas ao resultado fiscal.

- Redefinir a função do Governo no ensino superior;

- Adotar políticas que estejam destinadas a priorizar os objetivos de qualidade e eqüidade.

Verifica-se, pois, que a visão do Banco Mundial tem um viés privatizante em relação ao Ensino Superior Público, uma vez que fomenta o estabelecimento das instituições privadas e mostra que a autonomia financeira e administrativa é um dos pontos cruciais para se obter êxito na reforma da educação.

Na realidade, esta situação é produtora de ineficiências. Ela se repete também no ensino básico e, nesse caso, a direção da escola é levada a produzir recursos por meio de atividades não educacionais (festas, cobranças de taxas, aluguel do espaço escolar, entre outras), que transformam a figura do diretor em um tipo de gerente de pequenas atividades e, com isso, o foco da tarefa primordial, que é a pedagógica, é afastado da

escola. Isso termina resultando na diminuição da “qualidade do ensino público” no país. O intuito aqui é o de trazer para as escolas públicas o modelo das escolas privadas.

No que tange ao Ensino Superior Público, o sentido é o de reduzir custos destináveis a esse nível educacional.

Como se nota, o argumento central do documento exposto refere-se à diminuição das ações da esfera pública no que concerne ao financiamento do Ensino Superior, salientando até formas alternativas de receitas, que também podem ser visualizadas em relação ao ensino básico. A lógica dessa visão é a da política de Estado Mínimo, tendo como pressuposto básico que o “mercado” cobre as funções deixadas pelo Estado. O foco do argumento é o conceito de “eficiência” face a “recursos escassos”.

A indicação é de que os gastos públicos devem centrar-se em programas específicos e não na garantia da universalização de direitos. Pois, na visão do BM, o Ensino Fundamental é universal; enquanto os Ensino Médio e Superior são vistos como profissionalizantes pelo banco. De forma que somente no que se refere ao Ensino Fundamental, o BM possui uma visão neutra em relação ao mercado. Nessas circunstâncias, a eqüidade do BM dá para cada um o que lhe é devido (FONSECA, 1998).

Esta perspectiva não aparece apenas nas indicações dos gastos com a Educação, tem a ver com uma postura que o Banco Mundial apresenta tanto ao papel do Estado e ao direcionamento de seus recursos quanto a Gastos Sociais.

A perspectiva é a de que o Estado não deve atuar diretamente em setores em que a iniciativa privada possa inserir-se, sendo que esta o faz de forma mais “eficiente”. O Estado só deve atuar em atividades que envolvam “bens públicos”, que não podem ser precificados, ficando fora do alcance do mercado. Nesse contexto, os recursos públicos deveriam direcionar-se apenas a programas específicos, que tivessem a garantia da eficiência.

Quando verificamos a indicação de que os Gastos Públicos deveriam centrar-se no ensino de primeiro grau, observamos que isto envolve o já citado esquema de focalização de Gastos Sociais. Segundo este argumento, num país como o Brasil, que convive com a restrição fiscal, a focalização torna-se uma peça fundamental para a implementação dos programas de governo.

De forma compatível com o parecer da focalização de gastos, essa abordagem, por exemplo, menciona o fato de que os Gastos Sociais do Brasil, nos anos 1990, concentraram-se nos idosos e deveriam ter se convergido nas crianças, para que elas pudessem completar o Ensino Fundamental (CAMARGO (2003)).

Como foi dito, a focalização faz parte do ideário do BM e também do FMI para os países em desenvolvimento, com base nas idéias defendidas no “Consenso de Washington”, que aponta um conjunto de medidas modeladas para que esses países, na década de 1990, pudessem caminhar para o “desenvolvimento sustentável”, colocando o ensino primário como destaque, uma vez que esse nível de ensino colabora para conter a expansão demográfica e permite um retorno social no mundo do trabalho. É aí que se situa o interesse pelo ensino fundamental, considerado como o nível de educação mais adequada para que os melhores possam inserir-se no mundo do trabalho - não no mercado formal - e reduzir o número de filhos (FONSECA, 1998).

Dentro desse modelo, justificava-se, em parte, o atraso dos países periféricos, pelo tipo de política educacional desenvolvida até então, dado que estas beneficiavam as Universidades Públicas, enquanto existia o problema do analfabetismo para a maior parte da população.

Frente à escassez de recursos, indica-se a concentração dos gastos, centralizando-os em um público alvo definido, como no caso do ensino primário. Nesse sentido, os Gastos Sociais deveriam ser focalizados e direcionados para os pobres, para não continuarem favorecendo os mais ricos. Como exemplo, desse favorecimento “indevido”, citam-se as Universidades Públicas, por elas concentrarem os estudantes de classes mais ricas da população, sendo que se destaca ainda a existência de “ineficiências”. O sentido desta crítica é o de tecer argumentos a favor da cobrança de mensalidades para quem pode pagar pelo Ensino Superior, desobrigando o Estado.

A análise da “eficiência” também se transveste em instrumentos de análise de “qualidade” da educação, sendo que estes são entendidos como passíveis de quantificação. Os esquemas de avaliação indicados acabam não captando aspectos qualitativos importantes e estes resultados parciais são generalizados. A partir deles, extraem-se não apenas conclusões, como também são propostas intervenções específicas nos processos de ensino-aprendizagem. Na verdade, os esquemas adotados de avaliação acabam tendo o objetivo de justificar a exclusão do direcionamento de

recursos a unidades “não eficientes”, justificando a retirada dos recursos estatais desses segmentos.

Em sentido oposto, a UNESCO (1995), em seu documento sobre os desafios com que se defronta o Ensino Superior hoje, expõe que a limitação de fundos públicos caracteriza-se como um dos fatores da crise atual e das tensas relações entre o Estado e a comunidade acadêmica, em virtude de apresentar-se como um dos maiores freios no processo de mudança e desenvolvimento do ensino superior em todo o mundo.

Sob essa questão, a UNESCO (1995:174) demonstra preocupações pela discrepância existente entre o crescimento pela procura por vagas no Ensino Superior Público e a sistemática redução do financiamento por parte do Estado. Observa que o aumento do número de estudantes no Ensino Superior não tem sido acompanhado por aumentos de alocação de recursos, mas por cortes nos orçamentos. O relatório refere que esta redução de gastos provoca prejuízos nos programas de estudo, na modernização de infra-estrutura, na cooperação internacional e no quadro de pessoal das Instituições Públicas de Ensino Superior.

A expansão quantitativa, a diversidade nos métodos de ensino, a capacitação e a aprendizagem, somadas às restrições financeiras são os pontos primordiais apontados pela UNESCO (1995) a respeito das mudanças ocorridas, em curto espaço de tempo, no Ensino Superior (Quadro 1). Nesse sentido, a indicação é da necessidade de aumentar o aporte de recursos públicos às instituições.

Em vista disto, pode-se perceber que o argumento da UNESCO é distinto daquele apresentado pelo Banco Mundial. No entanto, mesmo sua análise deixa brechas para indicar a co-participação de instituições privadas. De fato, o documento em questão disserta sobre a preocupação da Educação Superior em manter-se apenas com os recursos de Fundos Públicos, mostrando que os incentivos vindos para financiar a diversificação dessas instituições de ensino devem levar em conta a qualidade das instituições e dos programas e a equidade quanto ao acesso e à preservação da missão e função da educação superior. Sob este parecer, a visão da UNESCO procura respeitar a identidade cultural e histórica das instituições e dos países (AMARAL, 1996).

A UNESCO (1995) mostra que países como o Brasil estão gastando uma parcela considerável de seu Produto Interno Bruto (PIB) na educação superior, mas, quando se compara com os países desenvolvidos, o valor estaria muito aquém da parcela

disponível por eles a esse nível educacional. Relata-se que, em média, a despesa por estudante em termos absolutos é dez vezes inferior nos países em desenvolvimento, em relação aos desenvolvidos.

Como se percebe, a partir dessa discussão, não se apresenta uma visão unívoca de interpretação, mesmo considerando os organismos internacionais. Contudo o Brasil, na década de 1990, aderiu às perspectivas do Banco Mundial e vem reduzindo drasticamente os recursos para o ensino superior do país, alegando a necessidade da concentração dos recursos no ensino de primeiro grau e a “baixa eficiência” da Educação Superior Pública. Nesse caso, o papel do banco veio para a produção de um discurso negativo que foi adotado pela mídia e pelo governo de FHC.

O que quisemos destacar com esta discussão foi que a política educacional do BM não pode ser analisada em separado, uma vez que ela tem por trás um viés de análise econômica, em que devem prevalecer as leis do mercado reduzindo-se o papel do Estado. Dentro da lógica econômica que orienta as ações do BM, a educação é inserida no contexto do “assistencialismo compensatório”, ou seja, é capaz de reverter a situação da pobreza mediante a possibilidade de empregabilidade no mercado informal.

Nesse sentido, o próprio desemprego passa a ser um problema da educação e não da economia. Colocando em xeque as lógicas dessas duas áreas, já que a Educação é vista como um avanço da potencialidade humana, como fator de produção para o homem pela teoria do desenvolvimento de capital humano. É aqui que se insere a questão equivocada da eqüidade, cujo sentido nuclear é atribuir a cada um aquilo que lhe é devido, com base no seu contexto individual. Assim, a desigualdade entre os homens é naturalizada como produto de circunstâncias naturais e não como produto de determinantes históricos e políticos.

O nosso argumento é o de que as políticas propostas pelo Banco Mundial para a área da Educação foram sendo incorporadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo por trás o objetivo de redução de Gastos Públicos. A indicação foi justamente a de que o Estado não deve centrar-se em Políticas Sociais mais amplas e, sim, apenas em segmentos específicos.

O argumento teórico desenvolvido para a área da Educação está ligado à perspectiva de ajuste dos organismos multilaterais (BM e FMI) e, nos anos 1980, a indicação dos caminhos a serem seguidos pelos países periféricos eivava-se de uma

idéia de “naturalidade”; de um “modelo único” a ser implantado. As propostas para a Educação também se revestem desta mesma lógica, e aquelas como as da adoção de educação a distância; de prioridade ao ensino fundamental; de assistencialismo ou privatização para os demais níveis de ensino, são tratadas como sendo inexoráveis. Suas orientações vão sendo universalizadas, com receituário único, independente da história, da cultura e das condições de infra-estrutura de cada país. Aliás, passam a ser os economistas os principais pesquisadores da educação e são eles que passam a dar o enfoque conceitual e metodológico para essas reformas.

*1.1.1 - O Brasil dirige-se mais à proposta do Banco Mundial: medidas adotadas na área da educação pelo governo de Fernando Henrique Cardoso*

Nos anos 1990, com base nas orientações que defendem a menor participação do Estado na economia, o país iniciava o desmonte do aparelho estatal, pelas privatizações e descentralização das suas atividades.

O controle dos Gastos Públicos decorria de sua importância como parâmetro das organizações multilaterais de crédito, em especial, o BM e FMI. O diagnóstico exposto por eles salientava que era preciso um conjunto de reformas institucionais para aproximar a economia brasileira do modelo de organização desejado por estas agências, em que a exigência da estabilização da economia tornava-se ponto fundamental de todo esse processo (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001), além de reformas institucionais que apontassem a menor participação do Estado.

Após 1994, veio um novo pacote de reformas propostas pelo Banco Mundial para aprofundar o processo de abertura comercial, desregulamentação e privatização e dar sustentação ao novo plano de estabilização monetária (Plano Real). Dentro desse novo pacote, estava a reforma no sistema educacional e a reforma institucional e reestruturação do Estado, com o objetivo de criar instituições que pudessem diminuir a responsabilidade do Estado de algumas de suas funções sociais, fossem elas na educação, na previdência e outras tantas (SOARES, 1998).

Com base no princípio geral de que os recursos são escassos, as recomendações “empacotadas” para o setor educacional, iam no sentido de realocar os recursos públicos da educação superior e técnica, no ensino fundamental, em especial no ensino primário, com o objetivo de diminuir a pobreza. Esta indicação deu-se sob a alegação de que o principal recurso do pobre é a sua capacidade de trabalho e que, portanto, havia a necessidade de sua qualificação profissional para atender à demanda do mercado. Por esta razão, salientava-se a necessidade do crescimento dessa oferta de ensino, com o objetivo de melhorar o acesso, a equidade e a qualidade educativa.

A intenção é que as políticas sociais deviam direcionar-se para o processo de “desenvolvimento humano” em substituição do falido processo de industrialização, focalizando-se nas áreas mais pobres. Como efeito disso, o ideal democrático da “educação universal” é reduzido à oferta do nível fundamental, em especial, o primário.

Conforme já salientamos, o Banco Mundial já explicitara, no início dos anos de 1990, esta perspectiva de reforçar o ensino fundamental nos países em desenvolvimento, com a equidade (no sentido de produção) e a qualidade, para que se pudesse construir um novo tipo de escola e gerar, com isso, uma nova educação pela gerência dos gastos (GONÇALVES e MACHADO, s.d.; TORRES, 1998). Tal incremento à educação de primeiro grau estava sendo convocado pela UNESCO, UNICEF, PNUD e BM, definindo de vez este nível de ensino como prioridade para aquela década (STIVAL, 2002).

Inicialmente, as mudanças foram centradas em duas frentes:

(i) No esforço de universalizar o Ensino Fundamental;

(ii) Na tentativa de recuperar a qualidade do ensino nas escolas municipais e estaduais.

A justificativa dessas mudanças deu-se por conta do número crescente de alunos repetentes e professores desmotivados das escolas públicas em contraposição à qualidade e ao desempenho das escolas particulares.

Na visão do Banco Mundial, a iniciativa e os recursos privados preencheriam as lacunas deixadas pela retirada parcial do subsídio dos outros níveis da educação pública, com base no argumento de que quem está capacitado para aprender deve pagar pelo que recebe (CORAGGIO, 1998).

As recomendações eram para **minimizar a gratuidade do ensino público**, recuperando custos sempre que possível.

Assim sendo, retomando o que já levantamos anteriormente, a direção dada pelo Banco Mundial apontava resumidamente para o direcionamento de recursos para o Ensino Básico e Fundamental e para a retirada de recursos no Ensino Superior, remetendo para as instituições privadas grande parte da responsabilidade por este nível de ensino.

Como se nota, o argumento do Banco Mundial continha um viés economicista no seu enfoque da educação, no sentido de reduzir gastos educacionais com base numa análise custo-benefício.

Com o propósito de deixar a atividade educacional à mercê do mercado, sob o pressuposto de que as instituições privadas possuem um importante papel na determinação da demanda do mercado, por disporem de uma organização mais flexível e descentralizada; adotou-se ainda a produção de indicadores destinados a medir “eficiência”. Dentre eles, podemos mencionar a introdução do Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido por PROVÃO, nas universidades brasileiras, como critério de avaliação dos cursos nacionais. Destacam-se também outros sistemas de avaliação do rendimento escolar, incorporados, hoje, na vida dos estudantes brasileiros nos diversos níveis de ensino, como o Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Assim, além da nova focalização de Gastos com Educação, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, outra vertente da ação do Ministério da Educação (MEC) foi a rápida busca da quantificação de “eficiência” e “qualidade”, o que tem por trás o viés interpretativo do Banco Mundial: construíram-se mecanismos de avaliação do ensino prestado nos níveis fundamental, médio e superior, com vistas a estimular a “melhoria da qualidade” desses serviços. No âmbito da Educação Básica, foram mantidos os processos avaliativos, até a implementação do SAEB, ainda que submetidos a sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e metodológicos. Também o ENEM e o PROVÃO foram destinados a avaliar os concluintes dos níveis de ensino médio e superior, respectivamente. No nível do Ensino Superior, o PROVÃO teve como um dos objetivos principais aferir a qualidade, mediante testes padronizados de conhecimentos específicos dos profissionais formados em todas as instituições de ensino superior (públicas e privadas). No que diz respeito à pós-graduação, a Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) também intensificou fortemente o esquema de avaliação.

Em consonância com essas propostas, e adotando a idéia dos indicadores de parâmetros do Banco Mundial, o Estado brasileiro diminuiu, durante os anos de 1990, a parcela de recursos do Tesouro no financiamento do Sistema Federal de Ensino Superior, ou seja, das IFES, principalmente após 1994.

A justificativa do direcionamento dos recursos para o Ensino Fundamental se centrava numa dupla caracterização: de um lado, destacavam-se as más condições do referido nível de ensino e a necessidade de sua universalização como fator de desenvolvimento social e, de outro, observava-se que o Ensino Superior Público era ineficiente e dirigido a estudantes de maior poder aquisitivo.

Quanto às más condições do Ensino Fundamental no país, mostravam-se os indicadores que apresentavam elevadas taxas de analfabetismo, muitas crianças fora das salas de aula, evasão escolar, professores mal remunerados e despreparados e alunos desmotivados e repetentes<sup>6</sup>.

A problemática realidade educacional no país apresentava, em 1995, os seguintes dados (CAIXETA, 2002):

- a)- Um contingente em torno de 15,5% das crianças brasileiras, com idade de 7 a 14 anos, fora da escola;
- b)- Grande evasão escolar no ensino fundamental, representado por mais da metade dos alunos matriculados;
- c)- Demora em concluir o ensino fundamental, em que apenas 3% concluíam-no em oito anos, os demais levavam em média cerca de 11 anos.

A partir daí, o governo de Fernando Henrique Cardoso aumentou o número de matrículas e conclusões no ensino médio, regular e supletivo (Tabelas 1 e 2).

<sup>6</sup> Vários documentos de secretarias de ensino estaduais indicam este diagnóstico. Vide Projeto de Capacitação de Dirigentes de Escolas Públicas de Minas Gerais (PROCAD).

**Tabela 1 - Evolução do Número de Matrículas e Conclusões do Ensino Médio - 1994/2001**

Ano	Regular	
	Matrículas	Conclusões
1994	4.936.211	917.298
2001	8.417.007	1.853.343
Crescimento 94/2001	71%	102%

Fonte: MEC/INEP/SEEC In: CAIXETA (2002:556).

**Tabela 2 - Evolução do Número de Matrículas e Conclusões do Ensino Supletivo - 1995/2001**

Ano	Supletivo	
	Matrículas	Conclusões
1995	340.046	76.423
2001	1.000.769	380.563
Crescimento 95/2001	194%	398%

Fonte: MEC/INEP/SEEC In: CAIXETA (2002:556).

Como se nota, pela Tabela 1, o número de alunos matriculados cresceu em 71%, quando comparamos o ano de 1994 com o de 2001. Observa-se, também, um crescimento significativo de concluintes do ensino fundamental, na ordem de 102%, no mesmo período.

A mesma tendência de crescimento no número de alunos matriculados e concluintes também pode ser verificada na Tabela 2, que revela a evolução das matrículas no ensino supletivo. Entre 1995 a 2000, verifica-se o crescimento de 194% no índice de matrículas e de 398% na quantidade de alunos que completaram o ensino supletivo, no país.

Essa expansão da educação básica pode ser constatada, ainda, na Tabela 3, que mostra o crescimento no número de matrículas do ensino infantil. Como se percebe, houve uma expansão significativa da quantidade de crianças matriculadas em creches. Isto representou, em termos percentuais, um aumento de 186%, no período de 1998 a 2001.

**Tabela 3 – Evolução no Número de Matrícula na Educação Infantil - 1994/2001**

Ano	Creche	Pré-Escola
1994		4.002.672
1998	381.804	4.111.120
2001	1.093.347	4.818.803
Crescimento % 98/2001	186%	17%
Crescimento % 94/2001		20%

Fonte: MEC/INEP/SEEC In: CARDOSO (2002:8).

A tendência de crescimento da educação infantil do país também pode ser analisada pelo aumento do número de matrículas ocorridas de 1994 a 2001, com a inclusão de 816.131 novos alunos matriculados na pré-escola.

Esses dados indicam que o Brasil acompanhou, em linhas gerais, as prioridades estabelecidas pelo Banco Mundial, aumentando substancialmente o montante de matrículas e conclusões dos ensinos fundamental, supletivo e infantil. O que não significa necessariamente a busca da universalização de direitos dos indivíduos, mas uma ação seletiva do Governo de FHC na área da educação do país. Além de evidenciar a forma pela qual se efetivaram as prioridades educacionais do Governo de FHC.

Para além do discurso, o governo de FHC adotou uma série de medidas para evitar que os recursos públicos continuassem sendo aplicados em massa no ensino superior (MELCHIOR (1989:132)).

Uma das alegações era a de que o investimento feito no passado nas universidades públicas, em especial na pós-graduação, não se traduziu em substancial melhoria da educação básica (OLIVEIRA e VILLARDI, 1999).

A legislação, que acabou por centralizar a indicação de que os recursos públicos deveriam direcionar-se a educação básica, incentivando-se a autonomia universitária, é a LDB - a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 -, que foi o instrumento mais utilizado pelo governo para implantação de sua política na área da educação, buscando mudar o seu foco. O nosso argumento é o de que ela acabou sendo muito mais geral do que o que se pretendia inicialmente, sendo que seu formato final internalizou as indicações propostas pelo Banco Mundial.

Entretanto, nosso propósito neste trabalho não é o de fazer uma análise pormenorizada desta legislação, mas, sim, desvendar a questão acima. Para tanto, levantaremos alguns aspectos da referida legislação e principalmente a análise do conhecido educador SAVIANI (1999) a este respeito.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi promulgada pelo Congresso Nacional, em dezembro de 1996, resultante do substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro ao projeto de lei que se encontrava em tramitação no Congresso e que já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados.

Essa lei introduziu inovações em relação aos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se por maior flexibilidade e pelo fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares<sup>7</sup>.

A análise da LDB é importante para os nossos propósitos, porque ela explicita os papéis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e tem por fundamento o regime de contribuição entre as instâncias da Federação. A partir dela, fica estabelecido que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, a articulação dos diferentes níveis e sistemas e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva. Ao tratar dos níveis e modalidades de educação e ensino, a LDB consolida a compreensão de que a educação básica inicia-se com a educação infantil, para as crianças com até seis anos de idade. A partir daí, seguem-se os ensinos fundamental e médio, prevendo-se para eles a obrigatoriedade e gratuidade. Em todos os níveis de ensino, prevê-se a liberdade de organização.

Veremos, a seguir, algumas definições que se estabelecem a partir da referida legislação e que são importantes para destacar os nossos argumentos.

#### 1.1.1.1- A questão dos Recursos Financeiros encaminhados pelo Estado para a Educação

Fixam-se normas relativas ao cumprimento do dispositivo constitucional que estabelece os percentuais de aplicação mínima desses recursos pelas três esferas de governo na manutenção e desenvolvimento do ensino. Com base nessa lei, destacam-se duas questões que nos interessam de perto:

(i) O privilégio ao Ensino Fundamental, no que tange ao direcionamento dos recursos e ações do Estado;

(ii) A adoção da autonomia universitária, estando esta limitada a certos parâmetros de avaliação realizada pelo Poder Público.

A respeito do financiamento, de maneira geral, a nova LDB especifica o que constituem “despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino”, facilitando o

<sup>7</sup> Vários documentos de secretarias de ensino estaduais indicam este diagnóstico. Vide Projeto de Capacitação de Dirigentes de Escolas Públicas de Minas Gerais (PROCAD).

acompanhamento da destinação dos percentuais previstos na Constituição Federal (18% da União e 25% dos estados e municípios).

A partir daí, define a sistemática de repasses de recursos financeiros (a cada dez dias) aos governos estaduais e municipais e a forma de cálculo dos gastos efetivos dos percentuais mínimos obrigatórios, com correção trimestral e/ou ajuste de cálculo. O Ensino Fundamental é definido como prioridade dos municípios, e o Ensino Médio, prioridade dos estados. Quando são definidas as atribuições da União, não consta a prioridade ao Ensino Superior e sequer há referências à responsabilidade da União de manter Universidades ou Instituições de Nível Superior (SAVIANI, 1999: 209). Tal omissão por si só já poderia estar sinalizando para uma possível política da União de desfazer-se das Universidades Federais ou pelo menos não priorizar o Ensino Superior.

A isto se acrescenta ainda o fato de que, sobre a Educação Superior, é omitido o papel do Estado quanto à oferta de financiamento dos programas de pós-graduação, o que compromete o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a carreira docente e o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país. Por outro lado, também se acentua, ainda mais, o caráter elitista e excluente da educação brasileira (APUBH, [1997?])

A indicação de não priorizar o Ensino Superior com verbas públicas também pode ser atestada pelo fato de que a LDB abre a possibilidade de Instituições Privadas de Ensino Superior receberem verbas (além das atividades universitárias de pesquisa e extensão previstas na Constituição Federal), uma vez que contempla a oferta de bolsas de estudo para as Instituições Particulares (§ 2º, Art. 77).

Mesmo na questão da priorização, do Ensino Fundamental, podemos destacar elementos que revelam o viés de controle de gastos. De fato, o Art. 74 trata do padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, e o Art. 75 dispõe sobre a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados visando corrigir as disparidades de acesso ao Ensino Fundamental e garantir sua qualidade. Os parágrafos respectivos definem os critérios de aplicação das normas correspondentes a cada um dos artigos.

Esses dois dispositivos estão em consonância com a Lei que dispõe sobre o “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, também aprovada em dezembro de 1996.

No comentário desses dispositivos, SAVIANI (1999:221) disserta que a lei que é criadora desse fundo teve “*o inegável mérito de chamar os municípios ao cumprimento de suas responsabilidades constitucionais no tocante ao Ensino Fundamental. No entanto, limitou-se a regular a aplicação dos recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de financiamento. Ao contrário, através da emenda constitucional aprovada previamente, liberou a União da obrigação que lhe havia sido fixada pelo Art. 60 das disposições constitucionais transitórias*”.

O autor conclui sua crítica quanto à limitação dos recursos, observando que o custo mínimo por aluno foi fixado em R\$300,00, muito aquém dos valores mínimos praticados pelos países que implantaram, no início deste século, os respectivos sistemas nacionais de ensino. Para ele, “*esse patamar, em última instância, tem o condão de cristalizar o estado de miséria da Educação Nacional*” (SAVIANI, 1999: 223).

#### 1.1.1.2- A questão da definição acerca dos profissionais da Educação

Uma das inovações quanto a esta questão refere-se à formação dos profissionais da educação. Fica estabelecida a criação dos “Institutos Superiores de Educação”, prevista no Art. 62, como uma alternativa às Universidades. Este dispositivo é regulado no Art. 63, em que se estabelece que esses Institutos manterão: cursos para a formação de profissionais da Educação Básica – entendida como um certo nível de conhecimento de capacidade verbal e escrita adequada com os livros e pacotes didáticos - , incluído o curso normal superior, a fim de formar docentes para a educação infantil e as primeiras séries do Ensino Fundamental (Inciso I); formação pedagógica para diplomados no Ensino Superior que queiram dedicar-se à Educação Básica (Inciso II); educação continuada para os profissionais da educação, de modo geral (Inciso III) (SAVIANI, 1999). A LDB abre espaço para a formação de docentes com a finalidade de atuar na Educação Básica, inclusive em Instituições Superiores de Educação. Com isto, é eliminada a obrigatoriedade da formação em nível de Licenciatura Plena, admitindo-se, ainda, a formação pedagógica para portadores de curso superior e programas de educação continuada (Arts. 62 e 63). Esses dispositivos flexibilizam a definição de quais são os profissionais que podem atuar em Educação, reduzindo suas exigências e

facilitando a obtenção de bons resultados quantitativos quanto à formação de novos docentes, indicadores importantes para o Banco Mundial.

Dados os diferentes níveis de exigência, um dos riscos que se corre é o de que esses Institutos, apesar de serem definidos como de Nível Superior, venham a ser considerados de segunda categoria em relação às Universidades e às Escolas Superiores já existentes e organizadas tendo como referência o padrão universitário. SAVIANI (1999) observa que é preciso considerar com cautela a alternativa da criação dos Institutos Superiores de Educação, pois, para ele, parece não ser o caso de abrir mão da experiência e do Perfil das Universidades nesse âmbito. Observa ainda que, mesmo quanto a essa questão, o debate no Ministério da Educação vem inserido num contexto de desqualificação da Universidade Pública

Outra modificação importante, que vai no sentido da possibilidade de redução de verbas, especialmente para o Ensino Superior, é a extinção do Regime Jurídico Único (RJU). Fica estabelecida a obrigatoriedade de, no mínimo, 1/3 de docentes com regime de Tempo Integral e 1/3 dos docentes com titulação de Mestrado e Doutorado.

Além de extinguir a Dedicação Exclusiva (DE), a Lei reduz, consideravelmente, a exigência da formação profissional para o Ensino Superior (Arts. 52 e 54), estabelecendo o prazo de 8 anos para o cumprimento dessa exigência, sem dispensa trabalhista (disposições transitórias). Estas disposições tiveram efeito político sobre as instituições privadas.

Outro aspecto a ser ressaltado é o de que a Lei não inclui, dentre os profissionais da Educação, os técnico-administrativos (Art. 64). Observe-se, ainda, que são propostos Planos de Cargos e Salários e Planos de Carreira diferenciados por Universidades (Art. 54).

Estes são aspectos que, a nosso ver, têm o intuito de desonerar o Estado de verbas com pessoal, uma vez que se permite que grande parte dos docentes não tenha o regime de tempo integral e que se tenta extinguir com o RJU, abrindo a possibilidade da contratação de docentes para o ensino público a partir de contratos de horas-aula, amplamente utilizados nas Instituições Particulares de Ensino Superior, e que podem ser implantados nas Instituições Federais. Aliás, o estudo referente à precarização dos contratos de trabalho está diretamente ligado à questão do controle de verbas, aspecto que trataremos mais à frente neste trabalho.

### 1.1.1.3- A questão da autonomia

De acordo com o Art. 56 da LDB/96, a política educacional ali indicada caminharia para uma perspectiva de flexibilidade e de descentralização de poder<sup>8</sup>. No corpo da referida lei, define-se a questão da autonomia universitária, sendo que ela também tem uma íntima relação com o financiamento. Esse aspecto será visto mais de perto a partir de 3 artigos da LDB:

Art. 54. “As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder público, assim como de seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal”.

Parágrafo 2 do Art.54. “Atribuições da autonomia universitária poderão ser estendidas às instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público”.

Art. 55. “Caberá à união assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida”.

Por esses dispositivos legais, percebe-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) garante às Instituições de Ensino Superior (IES), entre elas, as IFES, autonomia dentro dos recursos orçamentários disponíveis e com base num processo de avaliação quantitativa realizado pelo poder público.

Em vista disso, a autonomia universitária estabelecida pela nova LDB não é universal, porquanto nem todas as instituições gozarão desse direito, a não ser aquelas que comprovem alta qualificação (SOUZA, 2001:51). Ou seja, o grau de autonomia depende da “eficiência” da maturação.

---

<sup>8</sup> Para maiores informações, o Art.56 relata que: “As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”.

A postura do Governo Federal também deixa explícito, em seu documento sobre “Uma nova Política para o Ensino Superior Brasileiro”, em 1996, que as verbas também deverão ser diferenciadas de acordo com as avaliações institucionais, feitas para este nível de ensino.

Na verdade, a LDB termina ferindo a autonomia de definições e dos próprios sistemas em suas diferentes formas de definição de políticas e/ou organizações, por meio de Parâmetros Curriculares Nacionais. O princípio da avaliação qualitativa é praticamente omitido, instituindo-se formas de avaliação quantitativas, que simplificam o processo de avaliação institucional e não consideram a questão sob um ponto de vista mais amplo. Várias críticas acabam se explicitando no meio acadêmico quanto à avaliação parcial a que eles são submetidos. No caso do Ensino Superior, a forma da avaliação é extremamente burocrática e deixa de considerar vários aspectos centrais da vida universitária, como, por exemplo, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Se, de um lado, a avaliação faz levantamentos importantes, que permitem a exigência de um mínimo padrão de qualidade para as Instituições de Ensino Superior; por outro, vários aspectos qualitativos não são levados em conta. No caso específico da redução de verbas, a análise que parte da “eficiência” possibilita a retirada de recursos da Instituição de Ensino, como também acaba sendo o centro de uma política de contenção de salários nas IFES, conforme veremos mais adiante.

A articulação dessas duas questões (autonomia/verbas) relacionadas com a avaliação mostra-nos um aspecto de fundo, que está por trás do dispositivo legal: a de que as verbas devem direcionar-se para as unidades mais eficientes, incluindo a possibilidade de reduzir verbas para as menos eficientes e de direcioná-las para o setor privado, o que é uma das exigências do BM.

Dentro ainda da discussão das Instituições mantidas pelo Poder Público e da redução das verbas para elas, já está em tramitação uma proposta no Congresso Nacional de transformar as IFES em organizações sociais.

Essa transformação de órgãos públicos em organizações sociais geraria as “instituições públicas não estatais”, com estatuto jurídico especial, destinadas a assumir atividades prestadas diretamente por órgãos e entidades estatais nas áreas de ensino, pesquisa, tecnologia, preservação do meio ambiente, cultura e saúde, de acordo com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

A idéia consiste em fazer com que os serviços prestados por esses órgãos continuem sendo públicos, mas a sua prestação passaria a ser descentralizada, podendo ser exercida pelas Instituições Privadas.

Nesse contexto, define-se “Organização Social” como uma sociedade sem fins lucrativos, que seria contratada pelo Governo para o cumprimento de serviços que dessem maiores retornos em termos de qualidade de serviços e agilidade de respostas às demandas sociais do que as instituições tradicionais do Estado brasileiro (LEITE, 2003). No contrato de gestão firmado entre o Governo e cada Organização Social, são estabelecidos deveres e metas a serem cumpridos por ambas as partes. Caso as metas não sejam cumpridas, o contrato pode ser rompido unilateralmente (LEITE, 2003).

Nessas circunstâncias, as Instituições Públcas funcionariam como empresas e possuiriam maior autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, para buscar os recursos externos e terem direito ao endividamento (SOUSA, 2001). Em outras palavras, passariam a operar como entidades de direito privado.

Vários autores têm questionado esses procedimentos. OLIVEIRA e VILLARDI (1999:164) alertam sobre a eminência do risco crescente de transformar as IFES em Organizações Sociais, pois prevaleceria a lógica do mercado de trabalho, a adoção do regime da Consolidações das Leis trabalhistas (CLT), o condicionamento de dotação orçamentária própria ao cumprimento das metas de contrato e gestão firmados entre o Governo e a administração de cada instituição.

Isso acarretará efeitos significativos na relação entre as Universidades e o Governo Federal, no que se refere ao financiamento e ao modelo de gestão, que dispõe sobre a autonomia universitária, o orçamento global e a contratação de pessoal celetista (SOUSA, 2001). A indução é a de que, se essa proposta for aprovada, isto estará indicando um aprofundamento da lógica de mercado no que tange ao curso de desenvolvimento das IFES

O que desejamos observar com os destaques que fizemos à LDB é o fato de que esta permite a política de redução de Gastos Públicos nas Áreas Sociais e, no caso em questão, na área da Educação. O Ensino Superior Público é fortemente atingido pela perspectiva adotada, sendo que ela está em consonância com o perfil de Gastos com a Educação proposta pelo Banco Mundial e que descrevemos no início deste capítulo.

Essa afirmação tem sido desenvolvida por vários estudiosos do assunto e, mais uma vez, valemos-nos da interpretação de SAVIANI (1999) para indicar qual a lógica da redução de gastos está implícita na nova LDB. Ao analisar a versão final da lei, segundo o projeto Darcy Ribeiro<sup>9</sup>, o educador observa que tal documento estava em sintonia com a orientação da política dominante em nível internacional e que vinha sendo adotada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Critica o projeto final, ao desnudar que este esvaziou o projeto da LDB que estava em discussão do Congresso Nacional, optando por uma “LDB minimalista” – compatível com o “Estado Mínimo” “idéia reconhecidamente central da orientação política dominante” (SAVIANI, 1999: 199).

Ao ser questionado se essa nova Lei teria uma concepção neoliberal, responde afirmativamente, considerando que ela contém: a valorização dos mecanismos de mercado; um forte apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do Setor Público; uma indicação de redução das ações e dos investimentos públicos.

Conclui, então, observando que:

*“Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e da aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho de reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não-governamentais.*

*Diante do exposto, a impressão que fica é que as soluções das questões educacionais, em lugar de dever do Estado como está inscrito em nossa Constituição (e o mote para barrar o projeto da Câmara foi a alegação de inconstitucionalidade!), esta afeta a boa vontade da população, sugerindo um regresso à época em que a Educação, ao invés de responsabilidade Pública, era considerada alçada da filantropia.*

*Eis como, para além do rótulo “neoliberal”, a política educacional e a concepção da nova LDB com ela sintonizada, correspondem, com consciência ou não desse fato, ao entendimento que se tem difundido sob o nome de neoliberalismo, apesar*

---

<sup>9</sup> O projeto substituto apresentado em março de 1996, com as suas sucessivas versões que resultaram no texto final convertido na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

*de impressões e equívocos implicados nessa denominação, como destaquei em meu livro Educação e Questões da Atualidade onde, para maior precisão, lancei mão do conceito de “pós-liberalismo” (SAVIANI, 1999: 201).*

É esta conclusão que queremos destacar com o que foi desenvolvido até aqui:

- (i) A de que as políticas de Educação, seguidas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso e resumidas na concepção da LDB/96, têm um viés de redução de Gastos Públicos e de Estado Mínimo, seguindo a concepção indicada pelo Banco Mundial – ou seja, tem um aspecto fortemente econômico;
- (ii) A de que, além do mais, a Educação Pública de Nível Superior vai passar a ser posta em segundo plano.

A redução do financiamento das Universidades Públicas e dos gastos com pessoal tem assim a ver com essa política para a Educação, sendo que, para justificá-la, parte para intenso processo de desqualificação das Universidades Públicas. Este tipo de crítica vem sendo feita de forma acentuada e reiterada no atual governo presidido por Fernando Henrique Cardoso. Isso fica, inclusive, exacerbado pelo fato de que se encontram na cúpula do Ministério da Educação pessoas oriundas das universidades (SAVIANI, 1999: 220).

Nessas condições, em lugar de assumirem plenamente suas novas funções, agindo em consonância com as responsabilidades a elas inerentes, o que implicaria a formulação de políticas com a definição de prioridades de investimentos tendentes a estimular, e até mesmo a exigir, que se incorporem ao esforço comum, dando a sua contribuição específica para atingir o objetivo da “universalização” do Ensino Fundamental, se entregam a uma crítica desmobilizadora, mas que ajuda no desmonte das verbas direcionadas para o Ensino Superior.

Posta essas questões, no capítulo a seguir indicaremos que a perspectiva da redução de Gastos nas IFES não deve ser analisada em separado, sendo que deve ser apreciada no contexto mais geral da política de ajuste econômico adotada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, cujo determinante fundamental, na verdade, é o do discurso da necessidade de redução de gastos primários do Governo. É esta questão que desenvolveremos a seguir.

## **CAPÍTULO II**

# **PRINCIPAIS DETERMINANTES DA POLÍTICA DE CONTENÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL NAS IFES: O PERFIL DO AJUSTE ECONÔMICO DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E A QUESTÃO DA CONTENÇÃO DOS GASTOS PRIMÁRIOS.**

O segundo determinante da política de gastos com pessoal nas IFES tem a ver com a questão do tratamento das finanças públicas durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. O estudo específico que estamos realizando deve ser entendido em um contexto mais amplo, que diga respeito à análise dos gastos primários do Governo Federal em sua totalidade, na medida em que os gastos com pessoal são um dos itens deste gasto. Mais do que isto, a nossa indicação é a de que a questão das finanças públicas não deve ser considerada apenas levando-se em conta a análise dos gastos primários e, sim, dos gastos operacionais do Governo (que contempla o pagamento de juros).

Neste capítulo, iremos tratar do perfil do ajuste econômico do Governo de FHC. A ênfase da análise está na discussão dos gastos operacionais do Governo, caracterizados pelo movimento dos gastos com juros. Nesse caso, foi feito um estudo agregado dos Gastos Públicos – gastos primários e operacionais –, apontando a sua dinâmica. O capítulo também agrega alguns levantamentos sobre o gasto com pessoal, destacando o do Governo Central.

Para fazer esta análise, iremos estabelecer uma certa periodização, que leva em consideração momentos cruciais das contas públicas durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

## 2.1 - O PERÍODO IMEDIATAMENTE ANTERIOR À IMPLANTAÇÃO DO PLANO REAL

No período imediatamente anterior à implantação do Plano Real, destacam-se dois aspectos importantes: o relativo equacionamento da dívida interna e a não existência de problemas mais graves do lado das contas externas, uma vez que o Plano Brady havia equacionado a questão da dívida externa antiga do país e que se apresentavam superávits históricos na balança comercial (Tabela 4).

**Tabela 4 – Balanço de Pagamentos Sintético - 1993/2000 - em US\$ milhões**

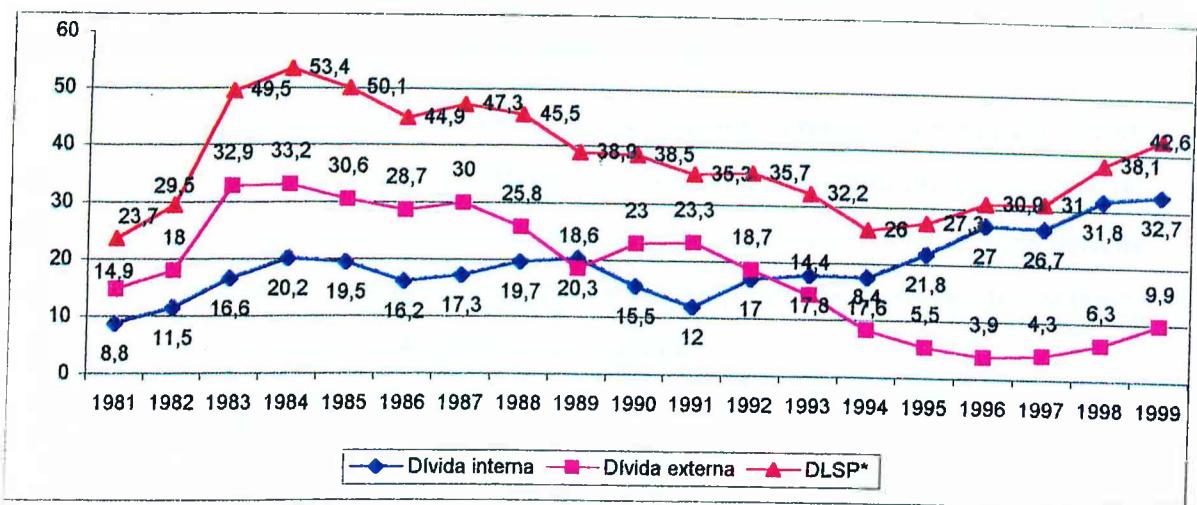
Discriminação	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Balança comercial	13.307	10.466	-3.352	-5.599	-6.748	-6.404	-1.260	-698
Serviços	-15.585	-14.743	-18.564	-20.349	-25.865	-28.250	-25.825	-25.460
Transf. Unilaterais	1.686	2.588	3.974	2.446	1.823	1.458	1.689	1.521
Transações Correntes	-592	-1.689	-17.972	-23.502	-30791	-33.445	-25.396	-24.595
Capital financeira	9.301	8.904	30.891	33.968	25.795	29.730	17.381	19.326
Δ Reservas*	8.709	7.215	12.919	8.666	-7.907	-7.970	-7.822	-2.262

Fonte: Boletins do Banco Central In: CORRÊA e ALMEIDA FILHO (2001:4) - vários números – Dados ajustados.

\*Variação das reservas resulta da conjugação das contas de Transações Correntes com a conta Entradas líquidas de Capitais (ou capital e financeira).

No que tange à dívida do Governo, esta havia apresentado uma inflexão a partir de 1984, sendo que o indicador da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)/PIB caiu constantemente entre esse ano e o de 1994 (Gráfico 1). A análise quanto ao comportamento deste indicador deve considerar o comportamento da dívida interna e da dívida externa. Conforme se pode observar pelo Gráfico 1, até 1993, os gastos com os juros da dívida externa do Setor Público eram superiores aos da dívida interna, sendo que, até meados dos anos 1980, ambos apresentavam uma trajetória de crescimento. A partir de 1988, os pagamentos de juros da dívida externa começaram a decrescer como percentual do PIB, enquanto os relativos à dívida interna mantiveram sua trajetória de crescimento até 1989, ano em que passou a cair de patamar.

Gráfico 1 – Dívida Líquida do Setor Público (%PIB) - 1981/1999 – sem base monetária



Fonte: Banco Central In GIAMBIAGI e ALÉM (2000:218).

Obs: \* A DLSP corresponde à soma da Dívida Interna e da Dívida Externa.

Quanto à análise da dívida líquida interna, o que se observa é que, no período de alta inflação, até 1989, esta se manteve bastante elevada, sendo que, a partir daí, ela caiu, até 1992 (Gráfico 1). GIAMBIAGI e ALÉM (2000) consideram que a trajetória da dívida pública no Brasil no período mais recente e até 1999 pode ser decomposta em quatro períodos:

- i) 1981/84; ii) 1985/89; iii) 1990/94; iv) 1995/99.

Neste item de nosso trabalho, estaremos analisando os dados dos três primeiros períodos. A fase posterior à implantação do Plano Real será analisada em separado. Para os nossos propósitos, iremos nos concentrar na verificação dos dados da DLSP/PIB e dos dados de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), no conceito operacional/PIB, pois o conceito nominal dificulta a análise efetiva dos gastos por conta da alta inflação. Observamos que o nosso intuito aqui não é o de fazer um estudo pormenorizado da Dívida nos anos relacionados e, sim, o de levantar o movimento mais geral da mesma.

No primeiro período (1981/84) apresenta-se um crescimento da Dívida Líquida, associado a um baixo crescimento do PIB. Rapidamente, o indicador DLSP/PIB sobe do patamar de 20% para 50%. Este movimento esteve associado:

- aos déficits fiscais da época; e
- à desvalorização cambial de 1983, que elevou o valor da dívida externa medida como percentagem do PIB.

Neste contexto, verifica-se que, na composição da DLSP/PIB, a dívida externa mostra-se mais elevada do que a dívida interna (Gráfico 1)

No segundo período (1985/89) a Dívida Líquida continua aumentando (NFSP crescentes), só que o indicador DLSP/PIB não aumenta, por conta do crescimento do PIB. Ou seja, também nesse segundo período verifica-se a manutenção de altos déficits fiscais e, neste sentido, podemos considerar estes dois primeiros períodos em conjunto, traçando uma nova periodização para a nossa análise:

- i) o período 1981/89;
- ii) o período 1990/94.

O que queremos observar, a partir dessa periodização, é que, entre 1981 e 1989, apresentam-se expressivos déficits fiscais (conceito operacional), sendo que nesses anos a dívida externa do Setor Público revela patamares superiores à dívida interna (Gráfico 1). Paralelamente, o período que vai de 1990 a 1994 apresenta um desequilíbrio fiscal inferior aos anos anteriormente observados.

Pela Tabela 5, a seguir, podemos observar que, entre 1990/94, houve uma sensível melhora do resultado primário e na média da conta de juros, em relação aos anos anteriores.

**Tabela 5 – Composição das Necessidades de Financiamento do Setor Público (%PIB) - 1985/1994 (conceito operacional) – com base monetária**

Discriminação	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Resultado Operacional</b>	4,73	3,60	5,70	4,80	6,90	-1,38	0,19	1,74	0,71	-1,14
<b>Resultado Primário</b>	-2,67	-1,64	1,00	-0,94	1,00	-2,31	-2,71	-1,57	-2,26	-5,21
Governo Central	-1,63	-0,36	1,77	1,06	1,41	-1,51	-0,98	-1,10	-0,88	-3,25
Estados e municípios	-0,09	0,06	0,62	-0,53	-0,35	-0,34	-1,40	-0,06	-0,62	-0,77
Empresas Estatais	-0,95	-1,34	-1,39	-1,47	-0,06	-0,46	-0,33	-0,41	-0,76	-1,19
<b>Juros Líquidos Reais</b>	7,40	5,24	4,70	5,74	5,90	0,93	2,90	3,31	2,97	4,07

Fonte: Banco Central In GIAMBIAGI e ALÉM (2000:129).

Obs: (-) = Superávit.

### **2.1.1- O período 1981/89**

Em termos do resultado primário, há uma piora de condições entre meados da década de 1980 e o final desta. Passamos de um superávit primário de 2,67% do PIB, em 1985, para um déficit de 1% do PIB em 1989 (Tabela 5).

No que tange à análise dos gastos primários, o estudo detalhado quanto aos determinantes da piora do resultado fiscal nos anos considerados fica dificultado pelo fato de que não há dados da execução fiscal “acima da linha”, para a primeira metade da década e também pelas diferenças metodológicas entre as informações das contas nacionais e a apuração do déficit feita pelo Banco Central.

Mesmo considerando essa questão, sabe-se que houve uma relativa manutenção da arrecadação como percentagem do PIB, combinada com um aumento dos gastos públicos – dados que podem ser levantado pelas Contas Nacionais (Tabela 6).

**Tabela 6 – Especificação das Contas Nacionais (% do PIB)**

Período	Receita Tributária	Salários e encargos			Outras despesas correntes	Assist. e Previd.	Subsídios	Juros reais	Poup. Gover.
		União	Est.	Total					
1971/75	25,3	3,5	3,9	7,4	2,9	6,7	1,5	0,5	6,3
1976/80	25,1	3,1	3,7	6,8	2,9	7,6	2,1	0,8	4,9
1981/85	25,3	3,0	3,9	6,9	3,1	8,5	2,3	3,0	1,5
1986/90	25,5	3,5	5,7	9,2	4,7	8,2	1,7	2,3	-0,6
1991/94	26,8	2,6	6,8	9,4	6,5	10,1	1,2	2,4	-2,8

Fonte: Varsano (1996) In GIAMBIAGI e ALEM (2000:152).

Pelos dados da Tabela 6, observa-se que, entre 1981 e 1990, houve um crescimento significativo:

- i) Nas despesas com pessoal.
- ii) Nas despesas com previdência.

No que diz respeito às despesas com pessoal, podemos constatar que estas passaram de um patamar médio de 6,8% do PIB, no período 1976/80, para 9,2%, no período 1986/90. Como se pode perceber, o período em que cresceram mais essas despesas é este último, apesar de que entre 1981 e 1985 também se apresentou uma certa expansão.

Uma das observações importantes quanto a esse movimento é a de que o crescimento dos gastos com salários e encargos foi puxado principalmente pelos estados e municípios, ainda que também tenham crescido os gastos da União. Percebemos que os gastos com pessoal efetuados pelos estados e municípios passaram de 3,9% do PIB,

entre 1971/75, para 5,7% do PIB, entre 1986/90. A trajetória dessa despesa continuou apresentando crescimento, no período seguinte, quando se atingiu o índice de 6,8% do PIB. Enquanto isto, no caso das despesas com pessoal da União, comparando-se também com os gastos médios de 1971/75, houve uma queda na ordem de 25,71% até meados dos anos 1980. No último período que estamos, no momento, considerando (1986/90) nota-se uma recuperação nesses gastos

No que tange aos gastos previdenciários, em todo o período, observa-se um crescimento. Passamos de um patamar de 7,6% do PIB, entre 1976/80, para 8,2%, entre 1986/90.

Outro dado inquietador relaciona-se ao crescimento nos gastos de outras despesas correntes, que passou de 2,9% do PIB, em 1971/75, e atingiu 4,7% no final dos anos 1980 e continuou a crescer, passando para 6,5% do PIB no período de 1991/94.

A performance de crescimento dos gastos primários no último período esteve intimamente ligada a aspectos relativos à implantação da Constituição de 1988, que determinou uma certa rigidez para os gastos públicos (GIAMBIAGI, 1997)

A partir de 1988, todas as despesas públicas federais passaram a contar com prévia autorização legislativa do Congresso Nacional, sendo que todas as contas, desde as referentes ao pagamento de pessoal até as despesas com pagamentos de juros da dívida pública, foram transferidas para o Orçamento Geral da União (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000). Ao mesmo tempo, algumas disposições da Constituição de 1988 acarretaram vários impactos sobre os gastos de governo e, dentre eles, podem-se citar (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000):

- a elevação da alíquota das transferências de receita para estados e municípios;
- a sobrecarga ao sistema previdenciário pelo aumento de suas despesas com os inativos;
- o aumento da proporção de recursos da União, obrigatoriamente destinada a certas despesas sociais.

Quanto ao aumento da parcela de transferência aos estados e municípios, vale salientar que este fato contribuiu para a perda de margem de manobra das autoridades federais. Houve ainda o encolhimento da parcela de “*recursos de livre disponibilidade*”

do Governo Federal, e isto aconteceu pelo fato de o Governo passar a ser responsável por uma parcela menor do gasto público.

Soma-se à questão, também, o fato de que as despesas com OCC, sobre as quais tinha-se controle direto, diminuíram, ao mesmo tempo em que as demais despesas não-financeiras (gasto com pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais), as mais rígidas, apresentaram dificuldades fiscais, diante do incremento de certos gastos pessoais e sociais. Esta rigidez relativa também perdurou para os períodos subseqüentes, que serão analisados mais adiante.

Ainda quanto as NFSP (considerando o conceito operacional), resta comentar o comportamento dos juros. Houve uma queda do patamar dos juros após 1986, à medida que caía paulatinamente a dívida externa. Os gastos com juros relativos à dívida interna declinaram efetivamente após 1989. Como se pode perceber pela Tabela 5, em 1985, os gastos com juros somavam 7,4% do PIB e, a partir daí, eles apresentam um movimento de queda, chegando a 5,9% do PIB em 1989. No entanto, mesmo considerando essa performance, as NFSP sob o conceito operacional pioraram durante a década de 1980, apresentando uma situação de déficit constante e crescente, como nos mostra a mesma tabela.

Como resultado, a Dívida Líquida Interna do Setor Público cresceu até 1989. O movimento de queda da Dívida Líquida Total se deve à queda da Dívida Externa do Setor Público (Gráfico 1).

### *2.1.2- O período 1990/94*

A partir de 1989, houve uma reversão da situação anterior. O resultado primário do Setor Público começava a apresentar superávits e os juros reais apresentavam patamares mais baixos em média do que os que se verificaram na década de 1980. O resultado operacional resultante aponta uma melhor performance do que nos períodos anteriormente analisados (Tabela 5). Em 1990 e 1994, apresenta-se superávit e, em 1991, 92, 93, um déficit, só que em patamares inferiores aos que se verificaram na segunda metade da década de 1980. Ou seja, a situação da dívida interna era claramente melhor. Como conseqüência, a DLSP caiu até 1994, movimento conjugado também à queda da dívida externa.

Então, a melhora na média da conta juros é resultado da própria queda da dívida pública entre 1989 e 1994 (DLSP/PIB). Esta conta, que mostrava um patamar médio de 5,8% do PIB entre 1985/89, caiu para uma média de 2,8% no período 1990/94. GIAMBIAGI e ALÉM (2000:130) observam que a queda dos gastos com juros também foi devida à mudança na forma de contabilização dos Juros. Antes de 1989, a conta juros inchava por uma impropriedade técnica. No cálculo dos juros reais, adotava-se a seguinte metodologia: tomava-se o resultado nominal e considerava-se “juro real” como aquela parcela dos juros nominais que excedesse a correção monetária definida pelo Governo. Como o cálculo da correção monetária contabilizada nos títulos subestimava a inflação efetiva do período (que deveria ser captada por índices de preços centrados no último dia do mês, o que não era o método utilizado), o cálculo dos juros reais levava a que estes expusessem patamares mais altos do que deveriam ser considerados. A partir de 1989, “*o Banco Central mudou o método de cálculo dos juros e passou a considerar componente de correção monetária implícita, a inflação verificada entre as datas de ponta de cada mês – captada pela interpolação de índices de preços centrados no meio do mês – e consequentemente eliminando a parcela de juros indevidamente considerada até então uma despesa real*” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000:130).

No que se refere a NFSP sob o conceito primário, esta apresenta um patamar muito mais baixo, ainda que tenha se demonstrado a questão dos gastos resultantes da Constituição de 1988. No período 1985/89, a média foi de um superávit de 0,7% do PIB, sendo que, entre 1990/94 esta média subiu para 2,8%.

Conforme se pode perceber, até aqui, consideramos o conceito de NFSP sob o ponto de vista operacional, pois expressa com maior clareza o movimento efetivo dos gastos do Governo. Na verdade, o FMI preferia levar em conta as análises sob o conceito Nominal, só que tendo em vista a alta inflação do período pesquisado, a mesma desviava o resultado, apresentando déficits nominais crescentes. Nos anos 1980, então, passou-se a divulgar simultaneamente o indicador do resultado nominal e operacional. Ainda que a performance fundamental dos gastos públicos deva ser analisada a partir do conceito operacional, o conceito nominal permite-nos analisar a questão de que parte das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) passa a ser de fato coberta com a receita de senhoriação, que é alta quando a inflação é crescente. Ou seja, quando a inflação é alta, aumenta a receita de senhoriação, e parte das demandas de gastos

nominais sobre o setor público é atenuada (PASTORE, 2002). Assim, parte da melhora do resultado primário tem a ver com essa receita (Tabela 7).

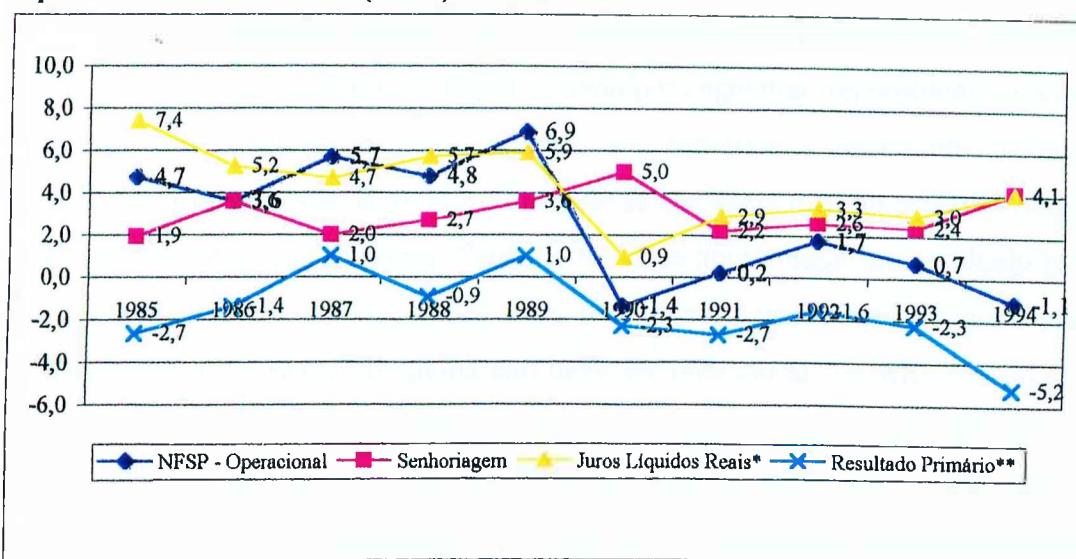
**Tabela 7 - Déficit Público e Senhoriação Real (%PIB)**

Período	NFSP- Conceito Operacional	Senhoriação Real
1981/84	5,0	1,8
1985/89	5,1	2,8
1990/94	0,0	3,3
1995/99	4,8	0,7

Fonte: GIAMBIAGI e ALEM (2000:218).

Na segunda metade dos anos 1980, o financiamento por meio de senhoriação foi inferior ao déficit público registrado, conforme se pode averiguar pelo Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Déficit Público Operacional, Financiamento por meio da Senhoriação, Juros Reais Líquidos e Resultado Primário (%PIB) - 1985/1994.**



Fonte: Banco Central In GIAMBIAGI e ALÉM (2000:216).

Obs: \* Corresponde aos valores dos juros líquidos reais (vide Tabela 5).

\*\* Corresponde aos valores do resultado primário (vide Tabela 5).

Paralelamente, “na primeira metade dos anos 1990, até 1994 – inclusive –, a combinação de um financiamento monetário maior, com um déficit público médio nulo, no conceito operacional, explica a queda substancial da relação DLSP/PIB ocorrida no período”.

Após a implantação do Plano Real, a dívida pública apresenta uma performance totalmente distinta. A análise de seu comportamento é importante para os propósitos de nosso trabalho, pois, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, o país passou a

adequar-se às indicações do Consenso de Washington, aumentando seu grau de abertura e reduzindo a participação do Estado na Economia. O comportamento dos Gastos com Pessoal no âmbito das contas do Governo estaria cada vez mais relacionado à estratégia de política macroeconômica, que se passava a empreender.

A partir de 1994, a performance dos Gastos Públicos saiu de uma situação de relativo controle (dívida interna e externa) para um movimento de crescimento constante e explosivo, como se pode perceber no Gráfico 1. Também aqui podemos desenvolver a análise em dois períodos: i) 1994/97; ii) 1998/2002.

A performance a ser analisada deve levar em conta, sem dúvida, o comportamento do resultado primário. No entanto, o que visamos destacar é que o comportamento com juros é um dos componentes essenciais na explicação do crescimento da dívida pública (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001).

O que desejamos indicar com a discussão que desenvolveremos a seguir é que a nova inserção macroeconômica do país acabou por engendrar um problema sério quanto à questão da dinâmica dos juros internos, que passaram a fazer com que houvesse crescimentos explosivos da dívida. Ainda que se considere que, no primeiro período do Governo de Fernando Henrique Cardoso, tenha-se apresentado um resultado primário que mostrou déficits em alguns dos anos, seguimos a interpretação de que o principal componente da explosão da dívida não deve ser buscado aí (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001). No entanto, a interpretação mais convencional é aquela que considera o resultado primário como o causador dos desajustes enfrentados, indicando que a correção de rumos deve ser realizada pela redução dos Gastos do Governo. Obviamente, a questão dos Gastos com Pessoal e aposentadorias encontra-se inserida nessa problemática. Veremos, a seguir, mais detalhadamente tais questões.

## 2.2 - A IMPLANTAÇÃO DO PLANO REAL E A DETERMINAÇÃO DO NÍVEL DOS JUROS

A implantação do Plano Real deu-se de forma conjugada com uma particular interpretação quanto aos rumos da economia brasileira e quanto ao melhor caminho a ser trilhado. Alegava-se que o modelo de “substituição de importações” estava superado e que o país deveria integrar-se ao processo de globalização a partir de uma nova

dinâmica, que envolvia uma maior integração com os mercados internacionais de capital (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001).

Segundo essa perspectiva, as políticas comerciais e industriais adotadas até a década de 1980 eram incompatíveis com as tendências internacionais daquele mesmo período e com a realidade dos anos 1990. Essas políticas, ao protegerem o mercado interno, acabavam por cristalizar a “ineficiência da produção e oferta internas”, pois permitiam que as empresas operassem sem incorporar inovações tecnológicas e, portanto, sem avançar os níveis de produtividade. Era necessário mudar os rumos da economia nacional: primeiro, era preciso estabilizar a economia, isto é, importava diminuir radicalmente os índices de preços para os níveis dos países desenvolvidos; em seguida, viria a retomada do crescimento sob uma nova forma de integração ao mercado internacional.

A exigência da estabilização decorria da sua importância como parâmetro internacional de avaliação de risco de investimentos, sobretudo para economias periféricas. Não bastava aí uma mudança de objetivos da política econômica; urgia realizar um conjunto importante de reformas institucionais que aproximasse a economia brasileira do modelo de organização desejado pelas agências multilaterais mais importantes – FMI e BIRD – era preciso seguir as indicações do Consenso de Washington: estabilizar, reduzir o papel do Estado na economia e abrir o país para a dinâmica internacional.

Nesse contexto das reformas, a abertura do mercado interno e desregulamentação eram medidas que gerariam um movimento de acirramento da concorrência interna, produzindo aumentos de produtividade e resultando em produtos melhores, mais baratos e mais competitivos. (FRANCO, 1995:18).

Havia uma avaliação de que, num primeiro momento, ocorreria um efeito negativo sobre a Balança Comercial, decorrente da expansão das importações. Contudo, a abertura serviria paralelamente para estimular o ingresso de empresas estrangeiras (IDE), que entrariam no mercado brasileiro com um viés exportador, revertendo o movimento (inicialmente deficitário) da Balança Comercial (Tabela 4).

O déficit era considerado apenas temporário e indicava-se que não era avaliado como um problema, desde que o país conseguisse atrair os capitais necessários. Dessa forma, a partir da consolidação de uma nova dinâmica, seria possível manter a

estabilidade macroeconômica, reduzindo a vulnerabilidade externa e conseguindo uma trajetória de crescimento de longo prazo.

Se a economia conseguisse controlar a inflação e gerar indicadores macroeconômicos confiáveis, seria capaz de atrair os capitais internacionais, sendo que entre estes indicadores está a relação DLSP/PIB. A liberdade de fluxos e desregulamentação dos mercados, conjugada à adoção de “bons fundamentos” macroeconômicos foram considerados suficientes para a retomada do crescimento sustentado e tomados pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso como os objetivos chave da política econômica.

Nesse sentido, à reforma monetária, somavam-se a abertura econômica, a atração de capitais e a redução da atuação do Estado como pontos centrais do desenho do novo modelo de desenvolvimento.

No caso específico da economia brasileira, a estabilização dos índices inflacionários deu-se em um momento de ampla liquidez internacional, em que a dívida externa do país estava praticamente equacionada, permitindo um amplo ingresso de recursos. De outro lado, conforme já comentamos, as condições de endividamento do Governo haviam melhorado. De fato, se tomarmos os dados da Dívida Líquida do Setor Público/PIB<sup>10</sup>, veremos que, a partir de 1985, esta passava a apresentar um comportamento declinante, chegando em 1993 ao patamar de 33% do PIB, mesmo nível de 1982 (Gráfico 1). A melhora das condições do endividamento Externo e Interno conjugada com a abertura econômica que se implantara com o Governo Collor confrontaram-se com uma ampla liquidez internacional no período imediatamente anterior ao Plano.

Como não se efetivou, inicialmente, um controle sobre o câmbio, o forte ingresso de capitais foi responsável pela sobrevalorização que marcou a implantação do Plano de estabilização e facilitou o seu sucesso (TAVARES, 1998).

Após esse primeiro momento, o câmbio passou a ser controlado, adotando-se o sistema de bandas cambiais, mas com o câmbio ainda valorizado. Esta situação garantiu a entrada de importações a preços mais baixos, o que ajudava no controle da

<sup>10</sup> Segundo argumento do Banco Central em seu sumário sobre a Dívida líquida do Setor Público (DLSP) e Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) (agosto de 1999), tendo em vista as várias alterações de padrão monetário e na política cambial ocorridas na economia brasileira fica difícil montar uma série histórica em moeda nacional. Neste sentido é preferível apresentar a série como proporção do PIB.

inflação. No entanto, impactava problemas para a exportação, gerando um crescente déficit na Balança Comercial (Tabela 4).

Segundo o Governo, tal situação era prevista, e indicava que o déficit em Transações Correntes não deveria ser visto como um problema, pois os capitais deviam fluir pelo lado da conta capital.

Na verdade, essa não era uma determinação direta, pois não bastava a estabilização do patamar da dívida pública para atrair esses capitais. Especialmente os capitais de curto prazo tinham interesse de vir para o país somente se os juros aqui oferecidos mais do que compensassem a expectativa de rentabilidade (em dólar) que eles tinham em mercados mais seguros. A forma de calcular os juros demandados é o que se convencionou chamar de Cupom Cambial requerido (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001).

Os investidores internacionais podem aplicar em papéis diferenciados e consideram os Títulos do Tesouro Norte-americano como o mais seguro (T-Bond). Toda a comparação que se faz é mediante a rentabilidade deste título. Para medir a conceituação dos títulos de um determinado país e os juros requeridos para deter tais papéis, usam-se como parâmetro os títulos da dívida externa soberanos, que são considerados os títulos mais confiáveis de qualquer país. A diferença entre a taxa paga pelo T-Bond e as dos títulos soberanos do país considerado é o que se convencionou chamar de Risco País<sup>11</sup>. Então, nessa dinâmica, para atrair capitais internacionais para financiar o Estado ou empresas nacionais é necessário pagar pelo menos este perfil de juros. Para atrair capitais para aplicações em títulos dentro do país, é preciso, pois que tais títulos remunerem o risco país, descontando-se o risco de câmbio, visto que os papéis do mercado interno são negociados em moeda fraca.

CORRÊA e ALMEIDA FILHO (2001) argumentam que, em situação de ampla abertura financeira, os títulos da dívida interna devem ter este perfil de remuneração para serem atrativos, pois o próprio capital nacional também pode fazer o mesmo cálculo de arbitragem de juros indicado acima.

---

<sup>11</sup> O índice que reflete o risco do Brasil é, na verdade, medido pelo índice Embi+Brasil, calculado pelo J. P. Morgan, que leva em conta 18 títulos da dívida externa brasileira, sendo o principal deles o C-Bond, que tem o maior peso no índice. Neste sentido, quando o preço do C-Bond cai, significa que está havendo fuga deste título e que, portanto, o risco país está subindo (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001).

Dessa forma, quanto maior for a taxa de risco de um país, mais altos serão os juros que o Governo e as empresas que lançam títulos de dívida no exterior terão de pagar para renovar seus empréstimos ou obter novos. Quando se trabalha com câmbio fixo - situação que perdurou no país até 1999 -, os juros internos ajustam-se aos requerimentos e expectativas dos mercados financeiros internacionais e sobem rapidamente toda a vez em que há impactos sobre o risco país. Quando se adota o regime de câmbio flutuante, a maior parte do impacto dá-se pela flutuação do câmbio, sendo que os juros passam a ficar relacionados com a política de "metas inflacionárias", que tem como objetivo central ajustá-los ao nível considerado "necessário" para garantir o nível desejado de inflação. Neste sentido, para o caso de países com moeda inconvertível e com histórico de inflação alta, os juros reais médios tendem a ser mais altos no primeiro regime. Com câmbio flutuante, eles tenderiam a ser mais baixos, mas, neste caso, a instabilidade recairia sobre o câmbio.

Isto tem um forte impacto sobre a dinâmica da dívida pública, uma vez que parte dela é composta por pagamento de juros, sendo que, após 1997, a maior fração passou a ser pós-fixada, atrelada à variação do câmbio ou dos juros. Se os juros necessários para atrair os capitais são excessivamente altos, como o que ocorreu no período de câmbio fixo, o déficit operacional é diretamente afetado. Se o déficit é pós-fixado ao câmbio, a variação cambial também o afeta. Ou seja: o movimento de abertura acaba por montar uma engrenagem em que as contas públicas caem em uma armadilha.

Postas estas determinações, veremos a dinâmica da dívida pública no período em questão.

## 2.3 - O MOVIMENTO GERAL DA DÍVIDA NO PERÍODO 1994/2002

Traçaremos esta análise separando-a em dois períodos correspondentes à mudança do regime cambial: o período 1994/98 e o período 1999/2002.

### *2.3.1- O período 1994/98*

A estabilização da economia, em 1994, ocorreu num período de ampla liquidez internacional, em que a DLSP do país estava aproximadamente em torno de 30% do PIB, mesmo patamar de 1982 (Tabela 8).

**Tabela 8 - Desenvolvimento da Dívida Líquida do Setor Público (%PIB) - 1994/2002**

Ano	%PIB
1994	30,38
1995	30,83
1996	33,23
1997	34,33
1998	41,73
1999	49,39
2000	49,43
2001	53,25
2002	56,03

Fonte: Boletim do Banco Central In CORRÊA e ALMEIDA FILHO (2001:3).

Como se nota, de 1994 a 1999, houve um aumento substancial da Dívida Líquida do Setor Público, que passou de um patamar em torno de 30,38% do PIB para 49,3 % do PIB. Após um período inicial de câmbio flutuante, em que se permitiu a sobrevalorização do câmbio, nessa primeira fase do Plano Real, imperou o regime de câmbio controlado pelo Banco Central, que permaneceu até o início de 1999. Isto nos dá a periodização básica que indicamos acima.

Para além dessa questão, a lógica que norteia o movimento da dívida pública, a partir da implementação do Plano Real, deve levar em consideração, não apenas a questão do regime de câmbio, como também aquela referente ao perfil dos títulos públicos (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001), o que nos deu uma sub-periodização: o período em que dominam os títulos pré-fixados na dívida mobiliária; o período em que passam a dominar os títulos pós-fixados (após a crise da Ásia). Passemos então à análise.

#### 2.3.1.1- O período 1994/97

Nesse período, montou-se a engrenagem macroeconômica do novo modelo de desenvolvimento. Foi quando se adotou o regime de câmbio fixo articulado à ampla

abertura comercial financeira, para garantir o ingresso de importações a preços mais baixos, visando ao controle da inflação e, ajustaram-se os juros para um patamar mais alto, no nível necessário à atração de capital.

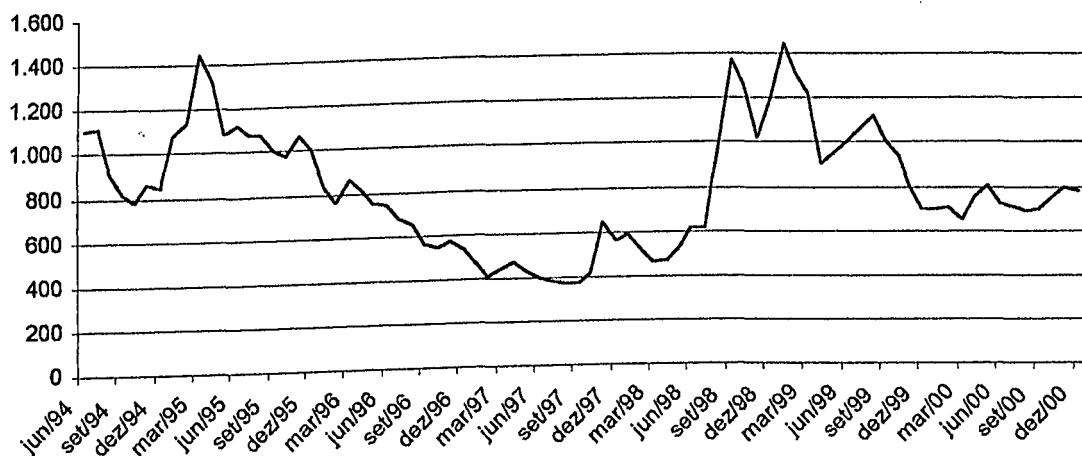
Foi um período de forte crescimento da dívida pública, e isto geraria impactos sobre a conta serviços do Balanço de Pagamentos e também sobre a dívida interna, financiada com **títulos pré-fixados, com os juros em altos patamares**. Os choques da Ásia e da Rússia levaram à mudança desse perfil, sendo que, a partir de 1997, a maioria dos títulos passou a ser pós-fixados.

Inicialmente, o processo de abertura econômica com a adoção de altas taxas de juros conseguiu manter o ingresso de capitais necessários ao país, dada a ampla liquidez dos mercados financeiros internacionais. Com isto, houve uma expansão rápida das reservas internacionais, que entraram em patamares muitíssimo superiores aos necessários para o fechamento do Balanço de Pagamentos. Geraram-se, assim, impactos de expansão da base monetária. Para conter esse ingresso de reais na economia, o Banco Central esterilizou parte da monetização, colocando títulos pré-fixados em circulação. Isto, então, gerou impactos sobre a dívida interna, e esse endividamento, por outro lado, produziu passivos difíceis de serem cobertos, tendo em vista o patamar dos juros. O próprio perfil da dívida interna (juros altos, requeridos para o ingresso de capitais) já trazia consigo a questão do alto ônus que adviria para o seu pagamento, tendo em vista o alto custo envolvido. Aí já se armara um gatilho para uma nova dívida, a fim de rolar a que se estava efetivando, e a própria rolagem da dívida aí gerada exigia o lançamento de dívida nova. Dessa forma, a expansão da dívida, atrelada a estes fatores, estava ligada à própria engrenagem macroeconômica engendrada pelo Plano, não tendo relação com o perfil dos gastos primários (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001).

Outra questão importante que iria pesar sobre a dívida pública referia-se aos chamados esqueletos fiscais, que começariam a ser gerados nessa fase e seriam incorporados à dívida no período posterior. Dentre estes esqueletos, citamos os gastos com o saneamento de bancos privados e públicos, decorrentes dos programas PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro) e PROES (Programa de Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual), que ajustaram o Sistema Bancário Nacional à nova situação de inflação baixa, sendo que o Governo assumiu os principais ônus das perdas.

Do ponto de vista do comportamento dos juros, vemos que eles se adequaram aos requerimentos dos capitais internacionais, sendo praticamente um reflexo do risco país medido pelo índice Embi+. Podemos perceber esse movimento, quando comparamos os Gráficos 3 e 4. Nos referidos Gráficos, o Risco País começou a cair, quando se implementou o Plano Real, mas é continuamente afetado por choques internacionais, que são cada vez mais a regra dos mercados financeiros e não a exceção. De fato, vemos o risco subir: na crise do México, na crise da Ásia, na crise da Rússia, na crise do próprio Brasil em 1999, na crise Argentina e, posteriormente, na crise pré-eleição de Lula.

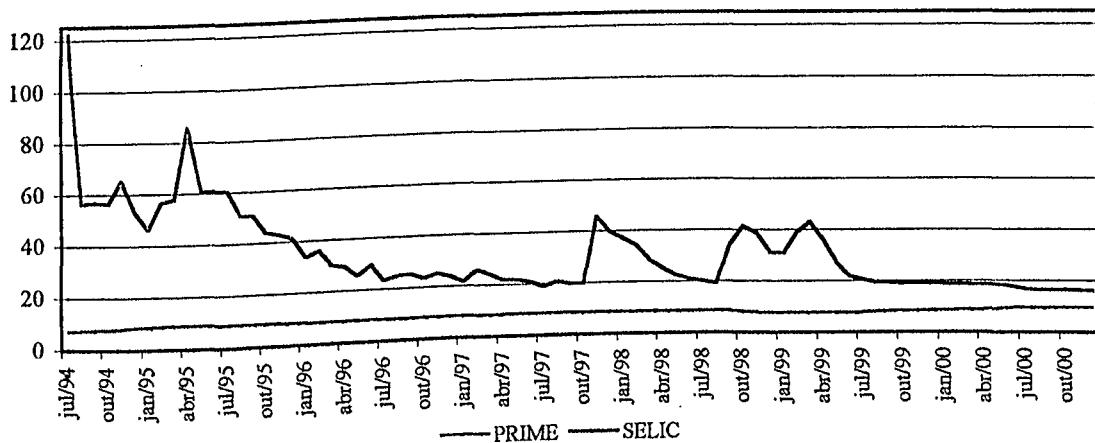
**Gráfico 3 - Strip Spread do Embi+Brasil**



Fonte: Depin.

Obs: Esse índice é medido em pontos, calculado através da média diária.

**Gráfico 4 - Taxa Selic e Prime**



Fonte: BACEN.

No que tange ao período 1994/97, essas crises eram contrabalançadas por aumentos nos juros, que aumentou de forma concomitante às referidas crises. Ou seja, os gastos com juros passaram a ser crescentes, apresentando-se como um componente quase que autônomo de crescimento da dívida.

De um modo geral, o comportamento dos juros reais da dívida do Setor Público, após a implementação do Plano Real, foi de crescimento (Tabela 9). Entre 1994 e 1998, foi na ordem de 89,74%.

Quanto ao comportamento dos gastos primários, vemos que, em 1994 e 1995, apresentam-se superávits, só que estes vão decaíndo de patamar (Tabela 9).

**Tabela 9 – Desempenho dos Juros Reais Versus as NFSP (% PIB) - 1992/2000**

Ano	Déficit Primário*	Juros Reais
1992	-2,2	4,4
1993	-2,6	2,4
1994	-5,3	3,9
1995	-0,4	5,1
1996	0,1	3,7
1997	0,9	3,4
1998	0,0	7,4
1999	-3,2	6,7
2000	-3,5	4,7

Fonte: Boletim do Banco Central In CORRÉA e ALMEIDA FILHO (2001:11).

Obs: \* (-)= superávit; (+)= déficit.

Em 1996 e 1997, apresenta-se um déficit, ainda que em patamares baixos. Sem dúvida, houve uma queda expressiva no patamar do superávit, especialmente entre 1994 e 1995. Não vamos aqui entrar em detalhes quanto a esta questão, mas o que procuramos observar é que, em parte, essa queda de superávit tem a ver com a perda do imposto inflacionário. Se somarmos a isto os gastos relativamente rígidos que se impuseram após a Constituição de 1988 (GIAMBIAGI, 1997), veremos que não ocorreu, efetivamente, uma “farra fiscal” como consideram muitos daqueles que defendem a redução dos Gastos Públicos como uma questão macroeconômica central ao ajuste do país (PASTORE, 2002). De qualquer forma, houve efetivamente uma deterioração da situação fiscal depois de 1994, e vários trabalhos detectam esta questão (OLIVEIRA (1996), GIAMBIAGI (1997), GIAMBIAGI e ALÉM (2000), VELLOSO (1998)).

Assim, entre 1994 e 1995, temos: a piora dos gastos primários, só que até aí se apresentavam superávits (Tabela 9). Já a conta juros (reais) aumentou o seu patamar por conta da necessidade da sua manutenção em altos patamares após a Crise do México. Isto determinou uma piora das NFSP sob o conceito operacional (Tabela 10).

**Tabela 10 - Necessidades de Financiamento do Setor Público (%PIB) - 1994/1997 (conceito operacional) - com base monetária**

Discriminação	1994	1995	1996	1997
Resultado Nominal	45,50	7,18	5,87	6,11
Resultado Operacional	1,37	4,88	3,75	4,29
Resultado Primário	5,29	0,36	0,09	0,92
Governo Federal e BACEN	3,17	0,58	0,38	0,26
Estados e Municípios	0,88	0,17	0,55	0,73
Empresas Estatais	1,24	0,05	0,08	0,07

Fonte: Banco Central In PEREIRA (1999: 215).

A nossa alegação, então, é a de que o movimento dos juros foi o principal causador da piora fiscal profunda que se estabeleceu e não o pior desempenho das contas primárias. Basta ver as magnitudes. Enquanto em 1995 as contas primárias apresentavam um superávit de 0,4% do PIB, as contas com juros exigiam um pagamento de 5,1% do PIB (Tabela 9). Ocorre, no entanto, que os analistas de contas públicas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000) indicam como causa da piora abrupta do patamar a questão dos gastos primários. Ora, de nosso ponto de vista, os dados primários não podem ser culpados por não gerar o nível requerido dos juros, que mostrava patamares exorbitantes por conta da engrenagem macroeconômica que se engendrou com o Plano Real.

A própria proposta do Plano Real sempre indicou a necessidade dos gastos primários como central à gestão macroeconômica, seguindo a lógica dos grandes capitais. Alegava-se que, com a perda do imposto inflacionário, seria necessário reduzir os gastos públicos para manter a mesma situação de superávit anterior ao Plano. Isto envolveria, obviamente, contenção de gastos com pessoal e com todos os ministérios em geral, como também nos estados e municípios.

Ora, o interessante é que este diagnóstico não pretende controlar o ingresso de capitais e o mecanismo de ajuste dos juros resultante da adoção de câmbio fixo articulado ao movimento de abertura, que levam a que os juros se mantenham altos e que o lado financeiro do déficit seja exorbitante. Na verdade, por trás do diagnóstico de controle forte dos gastos primários, está a idéia de que a conta financeira do déficit tem

que ser paga pela redução de Gastos do Estado e não pelo controle de juros. O movimento de forte abertura/necessidade de capitais externos/câmbio controlado em países com moeda fraca leva à necessidade de manutenção de altos juros, sendo essa engrenagem, a nosso ver, a causadora dos resultados crescentes de NFSP e não a piora dos gastos primários (que, até 1995, não geravam déficit).

### 2.3.1.2- O período 1997/99

Nesse período, ocorreu uma inversão na preferência da aplicação dos investidores, que passaram, a partir de 1997, a demandar títulos pós-fixados por conta do temor da desvalorização do câmbio. Isto resultava não só dos impactos da crise da Ásia sobre os países periféricos endividados (entre os quais, o Brasil), como também do fato de que os “fundamentos macroeconômicos” do país estavam piorando. Apresentava-se um crescimento da relação DLSP/PIB e, do lado do Balanço de Pagamentos, deterioravam-se a Balança Comercial e a conta Serviços, aumentando-se a necessidade de recursos para fechar as Necessidades Correntes de Capital.

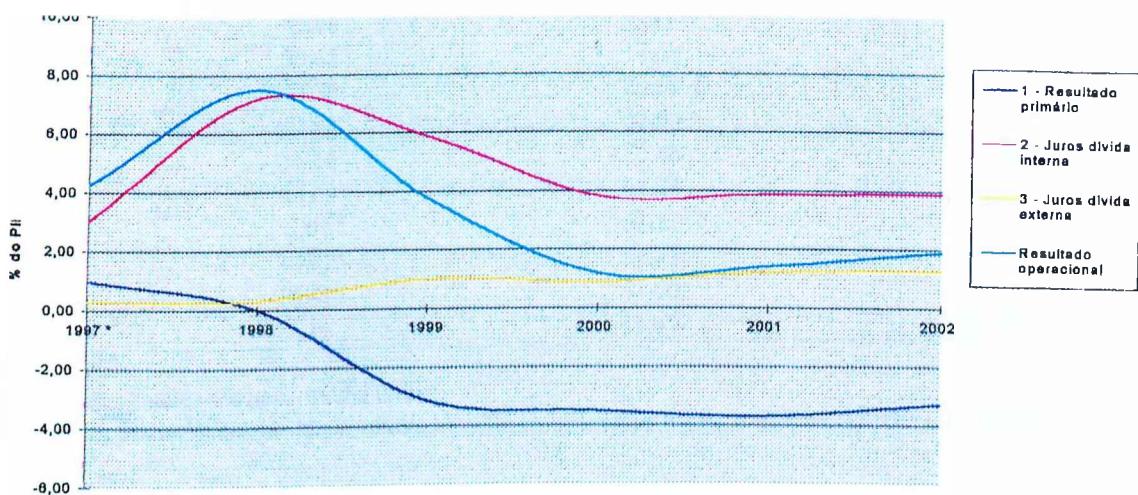
Nesta situação, a crise da Ásia aumentou temor da desvalorização, e os mercados futuros apontavam para uma expectativa de forte desvalorização. Para dar hedge aos capitais endividados em câmbio, o Governo lançou títulos atrelados ao câmbio e, paralelamente, para manter o capital no país, ofereceu o cupom cambial requerido pelos investidores para ficar no país. Naquele momento de crise, o Risco País havia subido (Preço do C-Bond havia caído), e os mercados futuros indicavam a desvalorização do câmbio. Nesse caso, o nível do cupom subiu fortemente e, para não desvalorizar o câmbio, o ajuste foi efetuado pelos juros, sendo que, a taxa Selic elevou-se a patamares altíssimos. Os grandes aplicadores no Brasil passam a demandar títulos pós-fixados atrelados à taxa Selic. Assim, a armadilha sobre a dívida pública completa o seu ciclo: toda a vez que houver algum choque externo, geram-se impactos sobre os juros, o que impacta sobre a dívida interna. Por outro lado, caso o governo mude o regime de câmbio de fixo para flutuante os impactos se geram sobre o câmbio, e isto também impacta sobre a dívida interna.

Seguindo essa morte anunciada, na crise da Rússia, de novo foi necessário aumentar os juros, e os impactos sobre os juros fizeram-se sentir. Esses movimentos

foram fortalecidos pelo pior desempenho das contas primárias, mas não eram causados por elas. O que alegamos é que não foi o déficit primário que se efetivou no ano de 1996 e 1997 como o responsável pelo Boom da DLSP que se verificou entre 1996 e 1997. De fato, como se pode perceber, pela Tabela 9, em 1996, houve um déficit primário de 0,1% do PIB e um pagamento de juros na magnitude de 3,7%. Em 1997, o déficit primário subiu a 0,9% do PIB, e o gasto com juros ficou no patamar de 3,4%. Em 1998, a situação do déficit primário reduziu-se, ficando praticamente equilibrado, mas a conta juros subiu para 7,4% do PIB.

O nosso argumento então é o de que o lado financeiro do déficit provocou o salto inicial das NFSP e que o agravamento da situação primária aprofundou a situação do déficit operacional, mas não foram aqueles gastos a provocarem a piora inicial do déficit. Para nós, foi o movimento financeiro do déficit que estabeleceu os saltos que iriam verificar-se na DLSP, ainda que a piora do déficit primário, entre 1995 e 1997, tivesse contribuído para agravar a situação. Seguindo a perspectiva levantada por CORRÊA e ALMEIDA FILHO (2001), o potencial explosivo do déficit está colocado pela engrenagem macroeconômica envolvida na relação câmbio/juros, principalmente quando se tem em conta o histórico das relações financeiras no Brasil. Ou seja, além dos juros altos, já havia a possibilidade de que a demanda de títulos pós-fixados voltaria a ocorrer, à medida que os capitais exigissem uma rentabilidade maior nos momentos de crise ou que precisassem de hedge por seus passivos cambiais. Assim como historicamente os títulos pós-fixados garantiram a rentabilidade privada, também historicamente se pôde observar que o ajuste sempre se fez na linha de menor resistência, que é a do corte de gastos primários (Gráfico 5).

**Gráfico 5 – Déficit do Governo Federal de Despesa com Juros da Dívida Interna e Externa (%PIB) - 1998/2001(maio)**



Fonte: Boletim do Banco Central.

Obs: (+) déficit; (-) superávit.

### 2.3.2- O período 1999/2001

Após 1999, o governo passou a adotar o câmbio flutuante. Neste caso, os choques externos impactam primeiramente sobre o câmbio. É uma situação em que a estabilidade da economia passa a centrar-se na definição de metas inflacionárias, e os juros têm a função de eliminar os efeitos inflacionários causados pela depreciação do câmbio, ficando em patamares relativamente mais baixos do que os do período do câmbio fixo.

A dinâmica dos juros, no entanto, não é muito flexível à baixa. Na verdade, além de segurar a inflação, a manutenção dos juros altos também é funcional para a melhora do Balanço de Pagamentos. Ou seja, o controle dos juros, não só segura o crédito e a base monetária, como também segura o crescimento, gerando menos inflação e um resultado melhor da Balança de Pagamentos.

Se, de um lado, essa política gera um crescimento mais baixo, de outro, ela não resolve a questão do potencial explosivo da dívida interna, visto que ela passa a ter alta exposição ao câmbio (Tabela 11).

**Tabela 11 – Títulos Públicos Federais – Participação Percentual por Indexador. Mais Importantes-1991/2002**

Ano	Pré-fixados	Pós-fixados – Selic	Cambial
1991	13,61	79,49	6,07
1992	48,44	18,54	10,89
1993	43,86	6,31	10,19
1994	29,65	17,09	15,50
1995	34,76	29,64	7,71
1996	57,38	22,00	7,91
1997	56,62	20,46	11,64
1998	28,09	47,44	18,23
1999	8,01	61,51	26,06
2000	13,62	54,85	22,01
2001	10,90	51,00	27,67
2002	7,05	51,47	26,28

Fonte: IPEA.

Obs: Dados calculados pela média anual.

(Além dos títulos indicados nesta tabela, existem os indexados à TR, ao IGPM, ao IGP-DI à TJLP).

Pela Tabela 11, nota-se que houve uma mudança no perfil dos títulos de pré-fixado para pós-fixado a partir de 1997. O que demonstra uma alteração na preferência dos investidores concomitantemente com a queda da credibilidade governamental<sup>12</sup>.

Na verdade, todos esses mecanismos utilizados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, para manter a liquidez pelo ingresso de mercados externos, acabaram repercutindo no aumento do déficit operacional e comprometendo os indicadores macroeconômicos, como a DLSP/PIB, (Gráfico 5 e Tabela 8). Este explodiu a despeito do crescente superávit primário que passou a gerar-se (Tabela 9). Ou seja, dado o perfil do déficit, as medidas de contenção de despesas do governo de FHC não conseguiram conter o movimento de crescimento da dívida líquida do Setor Público, não sendo o movimento dos gastos primários os responsáveis pela escalada da dívida.

O retorno aos resultados superavitários mais expressivos, que se fizeram sentir a partir de 1999, é consequência de política de contenção dos gastos primários. Apesar disso, não se resolveu o problema do déficit operacional por conta dos juros altos

<sup>12</sup> Esta questão está relacionada à estabilidade da moeda, quando ela cumpre a sua função de reserva de valor. Nestas condições, torna-se possível lançar os títulos pré-fixados e alongar o perfil da dívida. Enquanto, em momentos de crises, como a da Ásia e a da Rússia, a rolagem da dívida pública só é possível com a utilização de títulos pós-fixados Selic e de títulos cambiais, uma vez que os agentes detentores de riqueza (nacionais e estrangeiros) passam a exigir não apenas altos patamares de juros, como também títulos indexados à variação do dólar para hedge. O aprofundamento do desajuste das contas externas de transações correntes, faz com que a necessidade do ingresso de divisas se apresente em níveis cada vez maiores, e o atrelamento entre os juros internos e internacionais torna-se uma exigência dessa engrenagem macroeconômica. Para maiores detalhes, vide CORRÊA e ALMEIDA FILHO (2001).

utilizados e da variação do câmbio, que continuaram se efetuando após 1999 (Gráfico 5).

Na verdade, o que desejamos destacar é que o “modelo de desenvolvimento” adotado por Fernando Henrique Cardoso garantiu um fluxo inicial de capitais externos no país, à custa de altos passivos – inclusive o da dívida interna. Esta, uma vez assumida, é de difícil e custosa reversão, principalmente se se tem em conta que os “mercados” recebem o que demandam os superávits requeridos para estabilizá-la são exorbitantes.

Nessas condições, quando se considera que o ajuste não se faz pela contenção dos juros e do câmbio, restam apenas os gastos primários para controlar, e a magnitude dos superávits requeridos para estabilizar a dívida são exorbitantes. Além desta questão, o controle dos gastos não garante a estabilização, pois a dívida pode crescer rapidamente por um desajuste externo ou por algum elemento interno que afete negativamente a expectativa dos investidores externos.

Assim sendo, os títulos da dívida lançados no país acabam ganhando uma certa “*dinâmica autônoma*”, gerando custos permanentes, já que os recursos externos podem sair rapidamente em momentos de crise internacional<sup>13</sup>, em decorrência da sistemática avaliação de risco de investimento feita pelas agências internacionais.

Em resumo, o impacto sobre a dívida pública está diretamente associado ao movimento orgânico da estabilização e da abertura (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001).

Nota-se, no entanto, que este é um tema polêmico e gera, ainda, bastante controvérsia<sup>14</sup>. Com argumento oposto ao por nós levantado, a teoria convencional afirma que a responsabilidade do crescimento da dívida interna é dos gastos primários do Governo.

<sup>13</sup> CORRÊA e ALMEIDA FILHO (2001) mostraram a consistência de tal afirmativa em suas análises, nos períodos da crise do México, da Ásia e da Rússia.

<sup>14</sup> O diagnóstico de BRESSER PEREIRA (2003) mostra que o país não aprendeu com os erros do passado e está voltando para uma situação problemática, que permite uma combinação perversa de crescimento por meio da poupança externa com a busca de credibilidade, que resulta numa equação macroeconômica mortal: altas taxas de juros e taxas de câmbio baixa. A alta taxa de juros inviabiliza o investimento e a taxa de câmbio baixa favorece ao endividamento e ao consumo. Destaca-se, ainda, que os países que recusaram a adotar as medidas contidas no Consenso de Washington, como a China, Índia e Chile, continuam a crescer solidamente e aqueles que aceitaram os conselhos impostos, como o caso do Brasil, foram levados a crises financeiras e à semi-estagnação.

Sob a ótica da teoria convencional, autores como GIAMBIAGI e ALÉM (2000) dissertam que, diante de um efeito negativo sobre a credibilidade da política econômica, o Governo deve assumir um maior compromisso e rigor com as metas do superávit primário, uma vez que os gastos públicos primários são vistos como a principal causa dos déficits públicos. Neste argumento, destaca-se a necessidade de controlar gastos com pessoal e com a previdência, além dos gastos nos estados e municípios. Sob esta argumentação, salientam que: “*a evolução da dívida pública ao longo do tempo é função dos diferentes níveis de superávit ou déficit primário*” GIAMBIAGI e ALÉM (2000:222).

De outro lado, vale ressaltar que a base de cálculo da teoria convencional admite, por hipótese, a taxa de juros e a taxa de crescimento real da economia como exógena ao modelo<sup>15</sup>.

Pelo modelo utilizado por PASTORE (2002), fica mais explícito o entendimento dessa relação do comportamento de dívida em relação às seguintes variáveis:

$$b_t - b_{t-1} = - (s_t + \text{seigniorage}) + (r-g / 1+g)b_{t-1},$$

onde:

**b**<sub>t</sub> (relação DLSP/PIB); **g** (taxa de crescimento do PIB); **r**(taxa de juros real); **s** (superávit fiscal primário).

Pela própria fórmula, entendemos que, se considerarmos a taxa de crescimento e a taxa de juros como dadas ao modelo, a única variável que restaria para afetar o movimento da dívida líquida do setor público seria o movimento dos resultados primários.

Na verdade, os dados de Pastore mostram que a relação DLSP/PIB esteve entre 30% e 35%, no período de 1994/1998; a taxa real de juros esteve no nível médio de 22% a.a. e a taxa média de crescimento do PIB foi de 2%, sendo estes valores considerados dados, o superávit fiscal necessário para estabilizar a relação DLSP/PIB deveria ser da ordem de 6% a 7%, o que seria uma meta altíssima, indicando que o

<sup>15</sup> Para explicitação da fórmula utilizada, vide GIAMBIAGI e ALÉM (2000).

desajuste não estava aí e, sim, na magnitude crescente da dívida e no nível exorbitante de juros (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001).

O importante a destacar é que a simplificação da equação em utilizar valores dados possibilitou o argumento de que o baixo desempenho das contas primárias do Governo seria a razão do crescimento da dívida pública. Sendo assim, a teoria convencional apregoa o ajustamento dos gastos primários, o que nada mais é que o resultado do preceito neoliberal, que está por detrás e justifica o afastamento do Estado.

Para FOUCAULT (1992), esta situação se dá pela economia do discurso do poder que agrupa o Estado como agente regulador, ainda que não use a coerção, uma vez que ele cria a tática para exercer o seu poder por meio de uma produção de um discurso amplamente vinculado e aceito, que substitui os dados da realidade. Isso, na verdade, torna o exercício do poder produtivo e menos custoso financeiramente, na medida em que garante a invisibilidade de quem formula o discurso e torna o exercício do poder mais discreto politicamente (pela invisibilidade de quem o formula). De forma que o poder, nesse caso, é aceito pela “ocultação da verdade” produzida pelo discurso, mas fácil de ser controlado pela pouca resistência que suscita (produção de corpos dóceis), além de não ser considerado negativamente como instrumento de soberania pelos seus corolários de coerção, de punição, de exploração e de discriminação, mas como força produtiva capaz de atuar com eficiência. Pois, se o poder fosse só repressão, seria destruído. Dessa forma, o discurso produz verdades, faz crescer a docilidade e a utilidade do sistema pela aceitação do que enfatiza, cuja finalidade última é sempre oculta, pois desqualifica as outras formas de discurso, substituindo os dados da realidade pela produção do discurso, que classifica e hierarquiza (competitividade, avaliação) não para “punir”, mas para fazer funcionar o sistema com “eficiência”.

Claramente, a política de contenção de gastos com pessoal e do ataque à previdência pública tem as raízes fincadas nesse raciocínio que busca garantir o ganho dos grandes capitais.

Na nossa argumentação, o ajuste fiscal das contas públicas primárias é consequência de todo o processo do modelo imposto pelo BM e FMI, tomada como variável exógena ao processo.

A atuação dessa política pode ser mais bem visualizada pela dimensão das despesas públicas federais com a dívida pública em relação ao gasto total do governo federal no ano de 2000 (tabela 12).

Natureza de Despesa – 2000 – Consolidada	Em milhões de R\$	
	Total Ano	% Total
Pessoal e Encargos Sociais	47.947,00	9,58
Benefícios da Previdência Social	53.511,00	10,70
Juros Encargos Dívida Interna	25.432,00	5,08
Juros Encargos Dívida Externa	5.380,00	1,07
Transf. A Estados e Municípios	37.509,00	7,50
Outras Despesas Correntes	29.563,00	5,91
Investimentos e Outras Despesas Capital	8.346,00	1,67
Inversões Financeiras	71.344,00	14,26
Amortização da Dívida	221.151,00	44,21
Parcela da Dívida Rolada	196.740,00	39,33
Parcela da Dívida Amortizada	24.411,00	4,88
<b>Total</b>	<b>500.183,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ SIAFI.

Por meio da tabela 12, percebe-se que a política econômica do governo de FHC, realmente, vinha privilegiando os gastos relativos à dívida pública pela produção de superávit primário. No ano de 2000, esses gastos consumiram cerca de 50,36% da execução orçamentária da União, enquanto as despesas com Pessoal/Encargos Sociais e os Benefícios da Previdência Social gastaram 9,58% e 10,70%, respectivamente.

Somam-se a esses patamares mais baixos, o ínfimo valor despendido para as contas de investimentos e outras despesas de capital da União, representado pelos 1,67% do total.

Os resultados estampam, novamente, que os juros e os encargos da dívida pública são o maior peso das contas públicas brasileiras. Isto mostra que a insistência do Governo em apontar os gastos primários como os responsáveis pela expansão da Dívida Líquida devem ser questionados.

Na verdade, esse argumento preserva os pagamentos dos encargos da dívida efetuada e, mais do que isto, não questiona a própria lógica perversa de determinação dos juros. O ajuste se dá, então, do lado mais fraco: via corte de Gastos do Governo, sendo que o próximo passo desta estratégia é o de reduzir os gastos com previdência – uma vez que os demais já se encontram em patamares muito baixos.

Observe-se que essa não é uma estratégia nova, que só surgiu após a implantação do Plano Real. Na realidade, desde o movimento de forte endividamento externo do Brasil, a partir dos anos 70, os ajustes deram-se sempre do lado dos gastos primários públicos, sempre sob o mesmo argumento. Veremos, então, o movimento destes gastos.

## 2.4 - O DETALHAMENTO DO MOVIMENTO DOS GASTOS PRIMÁRIOS E OS GASTOS COM PESSOAL

Entre 1994 e 1997, já indicamos que a performance dos gastos primários apresenta uma dinâmica diferenciada, e o nosso propósito aqui é o de detalhar melhor esta questão, para destacar o comportamento dos gastos com pessoal, o que se relaciona diretamente com a pesquisa que estamos desenvolvendo.

### *2.4.1 – 1994 a maio de 1995 – a melhora do superávit primário.*

Conforme já indicamos, no ano de 1994 e 1995, apresentaram superávits primários, visto que, no ano de 1994 e até maio de 1995, as condições das contas primárias melhoraram (PEREIRA, 1999). Entre janeiro e julho de 1994, a alta inflação foi um mecanismo importante para garantir os bons resultados fiscais primários. O déficit de 0,5% do PIB, em maio de 1993, converteu-se em um superávit de 0,6% em junho de 1994. Entre julho de 1994 e maio de 1995, houve aumento dos gastos financeiros com a dívida em termos reais, mas a melhora do superávit primário garantiu que o superávit operacional também aumentasse. O superávit primário passou de 3,6% do PIB, em julho de 1994, para 4,6%, em maio de 1995. Este resultado foi possível graças ao crescimento das receitas. Entre julho de 1993 e maio de 1993, enquanto as receitas do Tesouro cresceram 23%, as despesas ficaram praticamente estagnadas, caindo 1,1%.

No que tange aos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, houve um crescimento de 14,6% em termos reais. Este crescimento foi consequência do aumento salarial concedido por Itamar Franco ao longo do segundo semestre de 1994, além do reajuste

do funcionalismo em janeiro de 1995, já sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Nessa ocasião, foi repassada toda a inflação ocorrida entre julho e dezembro de 1994, medida pelo IPCr (Índice de Preço Consumidor- Restrito) acumulado.

Tendo em vista a queda da inflação, isso gerou um crescimento real das despesas com folha de pessoal, que se elevou para um patamar superior, sendo que este era um dos gastos com relativa rigidez, uma vez que o Governo já não podia mais contar com a alta inflação como mecanismo de corrosão do valor real das despesas (PEREIRA, 1999). Mesmo considerando essa questão, o superávit primário aumentou, graças ao crescimento das receitas.

Um dos pontos importantes, ainda a se considerar, é que o resultado do superávit primário deveu-se essencialmente, ao comportamento do Governo Central e não dos estados e municípios

Considerando essa performance, o Governo acreditava ser preciso garantir a permanência da situação fiscal através de “reformas estruturais”. Foi nesse contexto que, em março de 1995, o Governo enviou ao Congresso a proposta de emenda constitucional alterando as regras da Previdência Social (PEC 33), iniciando-se a discussão da reforma da Previdência. Ademais, outra questão importante foi a aprovação da Lei “*Camata*” (Lei complementar n. 82), em 27/03/95, que estabeleceu um teto de 60% das receitas líquidas para gastos com pessoal em cada nível de Governo. Ora, tendo em vista os altos níveis de comprometimento das receitas da maioria dos estados e municípios com gastos de pessoal, podemos perceber que a referida lei já se constitui como um importante mecanismo de ajuste dos gastos públicos pelo lado do déficit primário e pelo lado das despesas. Além disso, como esse mecanismo poderia levar um tempo maior para implementar-se, o governo passou a adotar uma serie de medidas de curto prazo com o intuito de contenção dos gastos com pessoal (Quadro 2).

**Quadro 2 - Medidas de Ajuste – Março de 1995**

Postergação da data de pagamento do funcionalismo público, do mês de competência para até o 5º dia útil do mês seguinte
Suspensão temporária das contratações de pessoal
Renegociação de todos os contratos e licitações em andamento na administração federal
Adoção de novas regras para a execução das despesas de pessoal
Corte de 10% nas despesas das empresas estatais (em relação a 1994)
Corte de 15% nas despesas dos bancos federais (em relação a 1994)
Revisão das isenções e incentivos tributários concedidos às empresas estatais
Providências para aumentar a transferência de dividendos ao Tesouro

Fonte: PEREIRA (1999:229).

#### *2.4.2 - Junho de 1995 a 1997- o período em que se engendram déficits primários*

Entre junho de 1995 e dezembro de 1996, apresenta-se uma deterioração da situação fiscal. O superávit de 0,37% do PIB em junho de 1995 foi revertido para um déficit de 0,09% no final de 1996. A deterioração deu-se em todas as esferas do Governo. Os dados da Execução Financeira do Tesouro mostram que as receitas já não conseguiram crescer a ponto de compensar a expansão das despesas que se verificaram no período em questão.

Entre 1995 e 1996, foram efetuadas várias medidas com o intuito de reduzir os gastos públicos de forma mais estrutural. Dentre estas, citamos:

- as duas propostas de Emenda Constitucional: PEC 41, referente à administração pública e PEC 175, referente à reforma tributária;
- o Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados.

Além dessas medidas, somaram-se outras de caráter emergencial, só que as medidas adotadas não impediram que o déficit operacional fechasse o ano de 1996 em 3,75% do PIB, dos quais 0,09% correspondiam a um déficit primário.

Em outubro de 1996, lançou-se um pacote de medidas visando à redução de gastos, e, dentre elas, constavam aquelas que buscavam as que visavam ao controle sobre as despesas com pessoal da administração pública federal e melhor controle sobre as despesas e receitas da previdência social, além de ações para o incremento da arrecadação federal.

Como podemos perceber pelo Quadro 3, no caso dos gastos com pessoal, as medidas adotadas abrangeram tanto instrumentos que autorizavam demissões, como extinção de cargos, tentativa de implementar um PDV, extinção de licenças prêmio, modificações nos critérios de licenças, de abonos, de pagamento de horas extras, de pagamento de tíquete-refeição. No Quadro 3, consta o resumo das medidas.

**Quadro 3 - Pacote Fiscal de 11 de Outubro de 1996 – Principais Medidas**

<b>Controle Sobre As Despesas Com Pessoal Da Administração Pública Federal</b>	
Autorização para a demissão de 27.500 servidores não estáveis	Fracasso
Proibição de acumulação de proventos de aposentadoria com novo cargo efetivo	Implementado
Extinção de cerca de 100 mil cargos de atividades desnecessárias ou passíveis de terceirização	Implementado
Instituição de um programa de desligamento voluntário (PDV) a algumas carreiras	Fracasso: esperava-se adesão de 16 a 32 mil servidores, i.e., 5% a 10% dos 320 mil que poderiam aderir. Entretanto, o número total de adesões atingiu apenas 9.499 durante 20 dias para adesão (entre 21/11 e 18/12)
Estabelecimento de atualização cadastral anual dos servidores aposentados e pensionistas que recebem da conta do Tesouro	Implementado
Extinção da licença-prêmio por assiduidade que garante ao servidor três meses de licença remunerada a cada cinco anos de efetivo exercício (mantidos os direitos adquiridos)	Implementado
Aumento de dois para três anos, renovável por igual período, do prazo-limite para gozo de licença não remunerada (para o trato de assuntos particulares)	Implementado
Alteração da regulamentação dos contratos de higiene e vigilância pela Administração Pública federal, Fundações e Autarquias. A Administração Pública estabelecerá o preço máximo dos servidores a serem contratados	Implementado
Modificação do critério da concessão do adicional por Tempo de serviço, que passa de anuênio para quinquênio	Implementado
Modificação do sistema de licenciamento do servidor para o exercício do mandato classista	Implementado
Proibição do pagamento de horas-extras na Administração Federal (com exceção dos hospitais públicos)	Implementado
Transformação do tíquete-refeição ou alimentação em auxílio-alimentação pago em pecúnia	Implementado

Fonte: PEREIRA (1999:235).

Apesar da adoção do pacote fiscal, de janeiro a dezembro de 1997, a situação fiscal piorou. No que se relaciona aos Gastos com Pessoal, o Governo iniciou o ano impondo bastante rigor na política fiscal e anunciou que não seriam concedidos reajustes lineares para os servidores públicos, e o funcionalismo federal passou mais um ano sem reajuste (o último fora concedido em janeiro de 1995). Isto foi um importante elemento de contenção dos gastos federais com a folha de pessoal, mas os resultados do Setor Público continuavam apresentando déficits primários (Tabela 9).

Na verdade, o resultado primário foi superavitário durante quase todo o ano de 1997, inclusive porque ocorreu um aumento da arrecadação federal (CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira; FEF: Fundo de Estabilização Fiscal). Apresentaram-se déficits em março e dezembro. Neste último mês, a deterioração das contas ocorreu em todos os níveis de Governo, mas foi mais significativa nos estados e municípios (PEREIRA, 1999). Isto, em parte, resultou por que essas esferas tiveram acesso aos recursos obtidos com a venda das empresas estatais

e usaram parte deles para o pagamento de atrasados e do décimo terceiro. Como, pelo conceito de Necessidades de Financiamento medido pelo Banco Central, considera-se déficit todo o recurso que não foi usado para o abatimento da dívida, tal comportamento dos estados levou ao crescimento do déficit.

Esse crescimento ocorreu juntamente com os impactos que a crise da Ásia gerou sobre os juros. No final de 1997, o déficit primário chegou a representar 0,92% do PIB. A isto se somava um gasto com juros de 3,4% do PIB, lembrando-se que, após a Crise da Ásia, os juros da dívida mobiliária passaram a ser pós-fixados. Esta situação levou a um déficit operacional de 4,29% do PIB (Tabela 10).

A partir daí, anunciou-se um ajuste fiscal emergencial para combater os efeitos da crise asiática. Este pacote envolvia medidas de receitas e despesa. Do lado das despesas, destacamos a redução de 15% dos gastos em atividades (custeio) em 1998; a redução dos gastos com pessoal; inclusive, prevendo-se suspensão de reajustes salariais; demissão não incentivada e seletiva de servidores não estáveis da administração pública federal; revisão dos critérios de concessão das bolsas de ensino e pesquisa com redução de 12,5% em 1998.

A partir de 1988, o resultado primário voltou a apresentar superávits e, além do movimento de corte nos gastos, contribuiu para este resultado a reforma administrativa, que encerrou o ano de 1997 como aprovada. Dentre os principais pontos da proposta, destacam-se a quebra da estabilidade do servidor público por excesso de quadros; o aumento do estágio probatório; a determinação de um teto para o rendimento dos servidores; o fim do RJU; e estabeleceu-se o fim da isonomia salarial entre os três poderes, permitindo a contratação de trabalhadores pela CLT. Ou seja, além da contenção na “boca do caixa”, estabeleceram-se mudanças importantes na carreira dos servidores públicos, sempre com o objetivo da contenção de Gastos.

## 2.5 - OS GASTOS COM PESSOAL

Quando levantamos a evolução das contas primárias do Governo Central, que nos interessam mais de perto pelo escopo de nosso trabalho, podemos verificar que, entre 1993 e 1997, elas cresceram. O maior crescimento relativo deu-se nas despesas com outros custeios e investimentos (OCC) (Essas despesas referem-se a gastos de

custeio da máquina administrativa (menos pessoal) e investimentos públicos em saúde, educação, infra-estrutura etc). No período acima citado, elas cresceram 92,8%. Já as despesas com pessoal e encargos sociais aumentaram em 68,8%, só que é importante observar que esses dados envolvem também os gastos com inativos (Tabela 13).

**Tabela 13 – Despesas Não Financeiras do Governo Central – em milhões R\$ de dezembro de 1997**

Ano	1993	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	%97/93
	Discriminação									
<b>Despesas do Tesouro</b>										
Transferências const. a Est. e Mun.	17.758	18.222	2.6	22.561	23.8	22.945	1.7	23.835	3.9	34.2
Pessoal e Encargos Sociais	26.081	37.686	44.5	43.853	16.4	44.712	2.0	44.024	-1.5	68.8
Outros Custeiros e Investimentos	12.763	16.390	28.4	17.653	7.7	19.886	12.6	24.609	23.8	92.8
<b>Despesas da Previdência</b>	<b>32.807</b>	<b>36.718</b>	<b>11.9</b>	<b>44.179</b>	<b>20.3</b>	<b>49.441</b>	<b>11.9</b>	<b>53.705</b>	<b>8.6</b>	<b>63.7</b>

Fonte: MPAS e STN In PEREIRA (1999:256).

Obs: A percentagem indica a variação sobre o ano anterior.

(Correspondem às despesas com benefícios e transferências a terceiros (SENAI, SEBRAE, SESI, etc)).

Assim, é preciso qualificar esses dados. Em primeiro lugar, os gastos com pessoal e encargos sociais são relativamente rígidos, vinculados à própria legislação que os regula, só que o aumento do gasto com inativos esteve ligado aos termos da perda de garantias que até então estavam asseguradas aos servidores públicos, especialmente, a da aposentadoria integral.

No que tange aos gastos com pessoal, destaca-se o crescimento das despesas vinculados às rodadas de aumento salarial concedido por Itamar Franco, lembrando que estas ocorreram em momentos em que houve aumento de arrecadação. Ainda assim, geraram superávits primários menores. Fernando Henrique resolveu não conceder reajustes salariais lineares para os funcionários públicos. De acordo com os dados do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), as despesas da União com pessoal do Poder Executivo deram um salto entre 1994 e 1995, mas, posteriormente, mantiveram-se praticamente estagnados. Os gastos do legislativo foram os que mais cresceram, seguidos pelos do Judiciário e por último do executivo.

As despesas previdenciária destacaram-se, enquanto os gastos com pessoal ativo aumentaram proporcionalmente menos. Em 1996, os gastos com pessoal cresceram 2% e, em 1997, caíram 1,5% (Tabela 13).

Se tomarmos os dados da evolução das contas primárias do Governo Central como proporção do PIB, essa apresenta uma performance distinta (Tabela 14). Caem as despesas com pessoal, especialmente a dos ativos; aumentam as despesas previdenciárias e as Outras Despesas Correntes e Capital (OCC) entre 1994 e 1998.

A partir de 1998, percebe-se que o Governo tentou reduzir substancialmente as despesas com OCC, para que ela se encaixasse nos limites reais definidos em seu governo, já que as despesas com pessoal são mais rígidas por Lei. Contudo, a maior queda relativa, de 1994 a 1999, refere-se às despesas com pessoal ativo.

No geral, ficou evidente que a relação despesa pessoal/PIB do Governo Central veio diminuindo no período acima citado, uma queda em torno de 5,1%. É possível também perceber uma mudança na composição dos gastos com pessoal pela queda no número de ativos e o crescimento no número de inativos. A performance desses resultados revela que o Governo de FHC não estava repondo o quadro de pessoal ativo, ao mesmo tempo em que aplicou uma política de congelamento de seus vencimentos.

O interessante é mostrar que o Governo de FHC veio fazendo um “controle de caixa”, mais acirrada a partir de 1998, sobre determinadas despesas públicas, com destaque nas de pessoal, uma vez que a sua postura era a de atingir metas de superávits primários.

Neste processo, a Previdência Social é uma das despesas primárias que mais recentemente está sob a ótica de ajustamento fiscal do governo, enquanto o controle sobre pessoal nos gastos do Governo Central ocorreu durante todo o Governo de Fernando Henrique Cardoso (Tabela 14). Isto se deu quer por conta da não concessão de reajuste ou de reajustes diferenciados entre ativos e inativos; da não contratação de pessoal quando da aposentadoria de servidores; de mudanças que se efetuaram na carreira. Além de mostrar que de fato a estratégia do Governo de FHC possuiu como objetivo tentar diminuir as NFSP/PIB.

**Tabela 14 – Evolução do Déficit Primário “Acima da Linha” do Governo Central (% PIB) – 1994/1999**

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Receita Total</b>	18,92	18,31	17,49	18,54	20,45	20,90
Tesouro	13,91	13,27	12,27	13,42	15,31	16,04
INSS	5,01	5,04	5,22	5,12	5,14	4,86
(-) Trans. A Estados e Municípios	2,55	2,83	2,74	2,79	3,03	3,16
Receita Líquida	16,37	15,48	14,74	15,75	17,42	17,74
<b>Despesas não-financeiras</b>	13,95	14,82	14,54	15,57	16,83	15,56
Pessoal	5,14	6,61	5,25	4,80	5,11	4,88
Ativos	2,82	2,95	2,66	2,37	2,41	2,25
Inativos	1,99	2,32	2,33	2,21	2,47	2,34
Trans. Pagamento Pessoal	0,33	0,34	0,26	0,22	0,23	0,25
Benefícios Previdenciários	4,85	5,04	5,30	5,45	5,93	5,79
<b>Demais despesas</b>	n.d.*	n.d.*	n.d.*	n.d.*	5,77	4,89
Subsídios e Subvenções	n.d.*	n.d.*	n.d.*	n.d.*	0,33	0,25
Abono Salarial e Seguro Desemp.	0,55	0,53	0,53	0,57	0,59	0,48
Desapropriação de Terras	n.d.*	n.d.*	n.d.*	0,09	0,06	n.d.*
<b>Outras Despesas Correntes e Capital</b>	3,14	3,64	3,46	4,66	5,14	4,16
Discrepância Estatística	-0,83	0,14	-0,16	0,51	0,03	-0,13
<b>Superávit Primário</b>	3,25	0,52	0,36	-0,33	0,56	2,24
<b>Juros Normais Líquidos</b>	13,41	2,90	2,93	2,32	5,57	4,85
<b>Déficit Nominal (necessidade de financiamento)</b>	10,16	2,38	2,57	2,65	5,01	2,61

Fonte: Secretaria de Política Econômica In GIAMBIAGI e ALÉM (2000: 162/203).

Obs: \* n. d. = Não disponível.

(Resultados acima da linha, um valor negativo indica redução e o contrário, aumento. Nesse sentido, o valor (-) = um déficit operacional).

No que concerne aos gastos com pessoal, pela Tabela 15, podemos ver que ocorreu um aumento significativo com as despesas de inativos na composição da folha de pagamentos do funcionalismo público. No período considerado, essas despesas cresceram em torno de 16,82%, enquanto que as despesas com pessoal ativo sofreram uma queda em torno de 13,21%.

**Tabela 15 – Discriminação do Aumento do Gasto com Pessoal do Governo Central**

Gasto com pessoal	Composição do gasto (%)		Crescimento (% 1995/1999)	Crescimento Real (% ao ano)
	1995	1999		
<b>Civis</b>	74,7	71,1	-4,82	-2,7
Ativos	44,2	38,3	-13,35	-5,0
Inativos*	30,5	32,8	7,54	0,3
<b>Militares**</b>	25,3	28,9	14,23	2,0
Ativos	11,8	10,3	-12,71	-4,5
Inativos*	13,5	18,6	37,78	6,8
<b>Total</b>	100,0	100,0	-	-1,5
Ativos	56,0	48,6	-13,21	-4,9
Inativos*	44,0	51,4	16,82	2,4

Fontes: Boletim do Banco Central e SEST In GIAMBIAGI e ALÉM (2000:171).

Obs: \* Os dados referentes aos inativos incluem pensões.

\*\* Os gastos com os militares aposentados incluem também as reformas.

Deve-se destacar que parte dessa mudança sobre a composição dos gastos com pessoal inativo deu-se em decorrência dos seguintes aspectos:

- i) ao montante de aposentadorias concedidas pelo governo a partir de 1991, no meio rural. Processo, que continuou apresentando crescimento, com pico em 1994 (GIAMBIAGI e ALÉM (2000));
- ii) em função do Regime Jurídico Único (RJU), em 1990;
- iii) às constantes ameaças do governo em cortar alguns benefícios do RJU;
- iv) à tentativa de mudança no regime de aposentadoria do funcionalismo público.

No que tange ao RJU, vale ressaltar que, inicialmente, este regime possibilitou aos servidores públicos aposentar-se com um salário superior ao da ativa. Somavam-se ainda tanto a incorporação de outros benefícios, como a incorporação de quintos e anuênios (Conforme a Lei n. 8.112/90).

Referente aos itens (iii) e (iv), pode-se dizer que a Emenda Constitucional n.20, de 1998, permitiu algumas modificações de regras, em relação à idade, ao tempo de serviço, dentre outras, ressalvado os direitos adquiridos até 15/12/98. Entretanto essas modificações não chegaram a conter o volume de pedidos de aposentadoria no setor, que continua sendo ameaçado de outras alterações, que ainda não se transformaram em Lei, tais como: a contribuição dos inativos em 11%; a alteração da idade mínima para a aposentadoria de homens e mulheres; o teto para a aposentadoria dos servidores públicos e outros. De outro lado, percebe-se que houve reduções nos gastos com pessoal ativo em função do já citado congelamento de seus vencimentos durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Esses fatos revelam que o país está seguindo as determinações sugeridas pelas agências multilaterais de crédito, fazendo uma política de restrição orçamentária para combater o déficit público, com o intuito de reduzir a relação despesa pública/PIB, sob a alegação de que essas reformas estruturais seriam uma solução viável para conter o déficit público. Também é importante frisar que, a partir de 1998, o ajuste primário tornou-se uma peça chave do acordo firmado em dezembro do mesmo ano com o FMI para concessão de mais empréstimos ao país (GIAMBIAGI e ALÉM (2000), ANFIP (2002)).

Pela tabela 16, verifica-se que, em média, as despesas com os servidores do Sistema Integrado de Administração de Pessoal Civil (SIAPE) foram relativamente estáveis e são relativamente mais baixas, quando comparadas com as outras categorias de servidores públicos (à exceção dos militares). Observa-se uma tendência ínfima de queda no vencimento deles, que passou de R\$2.448,00 em 1995 para R\$2.098,00 em 2001.

**Tabela 16 - Despesa Média com Servidores Federais da União por Poder - 1995/2001** Em milhões R\$

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>EXECUTIVO</b>								
SIAPE*	Ativos	2.436	2.359	2.409	2.173	2.229	2.391	2.410
	Aposentados	2.509	2.450	2.396	2.482	2.245	2.125	2.005
	Inst. Pensão	2.636	2.064	1.828	1.907	1.812	1.757	1.572
	<b>Total</b>	<b>2.488</b>	<b>2.343</b>	<b>2.306</b>	<b>2.231</b>	<b>2.159</b>	<b>2.177</b>	<b>2.098</b>
Banco Central do Brasil	Ativos	8.321	8.007	8.222	7.501	6.929	6.501	6.283
	Aposentados	-	-	12.180	9.179	7.287	6.742	6.908
	Inst. Pensão	-	-	6.413	3.593	2.756	2.686	2.895
	<b>Total</b>	<b>8.321</b>	<b>8.007</b>	<b>10.054</b>	<b>8.005</b>	<b>6.927</b>	<b>6.465</b>	<b>6.286</b>
Ministério Público da União	Ativos	5.250	5.164	5.312	6.474	4.457	5.749	6.349
	Aposentados	8.780	5.810	5.664	6.102	5.273	6.610	8.485
	Inst. Pensão	5.624	3.556	3.087	3.756	3.185	3.568	4.792
	<b>Total</b>	<b>5.726</b>	<b>5.158</b>	<b>5.210</b>	<b>6.232</b>	<b>4.505</b>	<b>5.734</b>	<b>6.562</b>
Empresas Públicas	<b>Ativos</b>	<b>3.635</b>	<b>4.227</b>	<b>4.025</b>	<b>4.029</b>	<b>3.604</b>	<b>3.430</b>	<b>3.639</b>
Soc. Economista Mista	<b>Ativos</b>	<b>2.469</b>	<b>3.502</b>	<b>3.597</b>	<b>3.961</b>	<b>3.462</b>	<b>3.315</b>	<b>3.605</b>
<b>MILITARES</b>								
	Ativos	1.625	1.507	1.466	2.085	1.251	1.510	1.493
	Aposentados	2.963	2.781	2.819	3.262	2.986	2.825	3.724
	Inst. Pensão	1.696	1.547	1.790	2.016	1.852	1.747	1.982
	<b>Total</b>	<b>1.898</b>	<b>1.782</b>	<b>1.823</b>	<b>2.325</b>	<b>1.772</b>	<b>1.849</b>	<b>2.089</b>
<b>LEGISLATIVO</b>								
	Ativos	6.650	7.175	7.426	7.564	6.420	5.807	6.413
	Aposentados	8.392	8.930	9.265	10.090	6.970	5.932	5.915
	Inst. Pensão	3.865	4.215	4.631	4.583	3.201	3.010	2.966
	<b>Total</b>	<b>6.828</b>	<b>7.251</b>	<b>7.520</b>	<b>7.773</b>	<b>6.171</b>	<b>5.932</b>	<b>5.908</b>
<b>JUDICIÁRIO</b>								
	Ativos	4.420	4.376	5.045	6.496	5.377	5.672	6.270
	Aposentados	6.743	6.317	6.867	7.656	7.407	6.868	6.660
	Inst. Pensão	4.581	3.616	4.052	4.502	3.975	3.947	3.833
	<b>Total</b>	<b>4.747</b>	<b>4.607</b>	<b>5.255</b>	<b>6.584</b>	<b>5.571</b>	<b>5.766</b>	<b>6.200</b>
Transf. Intergovernamentais		2.267	1459	1398	1.519	1.297	1.312	1.261

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, nº 75, SRH/MP, p.43.

Obs: \* Compõe todos os órgãos da Administração direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que são integradas ao SIAPE e recebe recursos do Tesouro.

Os valores constantes da Tabela correspondem à média de 12 meses, e foram atualizados pelo IGP-DI - Jan - 01.

O efeito da política de contenção de gastos com pessoal no Governo de FHC é constatado também pela Tabela 17.

Tabela 17 - Quantitativo de Servidores Federais da União por Poder – 1991/2001

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>EXECUTIVO</b>												
SIAPE*	Ativos	598.375	620.879	592.898	583.020	567.689	554.736	531.725	513.720	497.125	486.912	458.743
	Aposentados	244.875	324.036	313.734	323.315	364.892	377.899	372.612	395.175	394.651	390.340	385.909
	Inst. Pensão	-	11.262	90.576	137.060	144.522	181.915	192.320	196.932	200.776	208.171	214.805
	<b>Total</b>	<b>843.250</b>	<b>956.168</b>	<b>997.208</b>	<b>1.043.395</b>	<b>1.077.103</b>	<b>1.114.550</b>	<b>1.096.657</b>	<b>1.105.827</b>	<b>1.092.552</b>	<b>1.085.423</b>	<b>1.059.45</b>
Banco Central	Ativos	5.962	6.133	6.151	6.401	6.205	5.926	4.602	4.734	4.446	4.653	4.548
	Aposentados	-	-	-	-	-	-	2.255	3.719	2.925	2.992	3.036
	Inst. Pensão	-	-	-	-	-	-	197	242	261	261	273
	<b>Total</b>	<b>5.962</b>	<b>6.133</b>	<b>6.151</b>	<b>6.401</b>	<b>6.205</b>	<b>5.926</b>	<b>7.054</b>	<b>8.695</b>	<b>7.632</b>	<b>7.906</b>	<b>7.857</b>
MPU	Ativos	-	-	-	-	5.225	5.475	6.816	6.937	7.061	7.324	5.901
	Aposentados	-	-	-	-	827	1.373	1.425	1.491	1.527	1.545	1.141
	Inst. Pensão	-	-	-	-	364	579	633	599	632	658	481
	<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6.416</b>	<b>7.427</b>	<b>8.874</b>	<b>9.027</b>	<b>9.220</b>	<b>9.527</b>	<b>7.523</b>
<b>MILITARES</b>												
	Ativos	330.000	314.403	314.373	322.468	320.822	322.423	321.448	277.531	321.466	328.087	325.987
	Aposentados	103.755	105.883	108.780	110.128	117.509	122.512	124.801	119.013	128.252	128.630	129.387
	Inst. Pensão	132.750	138.475	142.340	146.884	150.423	153.705	156.636	168.371	164.398	167.697	171.044
	<b>Total</b>	<b>566.505</b>	<b>558.761</b>	<b>565.493</b>	<b>579.480</b>	<b>588.754</b>	<b>598.640</b>	<b>602.885</b>	<b>564.915</b>	<b>614.116</b>	<b>624.414</b>	<b>626.418</b>
<b>LEGISLAT.</b>												
	Ativos	-	-	-	-	17.402	17.623	19.155	18.787	21.343	19.458	19.889
	Aposentados	-	-	-	-	4.221	4.078	4.771	4.798	8.685	7.424	6.978
	Inst. Pensão	-	-	-	-	1.992	2.087	2.192	2.339	3.776	3.485	3.431
	<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>23.615</b>	<b>23.788</b>	<b>26.118</b>	<b>25.924</b>	<b>33.804</b>	<b>30.367</b>	<b>30.298</b>
<b>JUDICIÁRIO</b>												
	Ativos	-	-	-	-	64.561	69.646	74.504	76.207	79.677	80.932	80.899
	Aposentados	-	-	-	-	14.831	11.518	13.680	15.225	15.353	15.417	15.421
	Inst. Pensão	-	-	-	-	3.122	3.917	4.373	4.775	5.052	5.288	5.453
	<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>82.514</b>	<b>85.081</b>	<b>92.557</b>	<b>96.207</b>	<b>100.082</b>	<b>101.637</b>	<b>101.773</b>
<b>Total Geral</b>												
	Ativos	-	-	-	-	1.033.548	1.016.644	993.787	936.845	967.819	964.798	931.511
	Aposentados	-	-	-	-	502.280	517.380	519.554	539.421	551.393	546.348	541.902
	Inst. Pensão	-	-	-	-	300.423	342.203	356.351	373.258	374.895	385.560	395.487
	<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.836.251</b>	<b>1.876.227</b>	<b>1.869.692</b>	<b>1.849.524</b>	<b>1.894.107</b>	<b>1.896.706</b>	<b>1.868.90</b>
<b>Transferências</b>												
	Ativos	-	-	-	-	108.445	112.275	108.326	103.717	103.647	112.913	117.521
	Aposentados	-	-	-	-	35.301	35.167	35.497	34.151	34.332	37.241	35.388
	Inst. Pensão	-	-	-	-	33.994	21.972	20.915	20.800	22.223	22.491	22.803
	<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>177.740</b>	<b>169.414</b>	<b>164.738</b>	<b>158.668</b>	<b>160.202</b>	<b>172.645</b>	<b>175.712</b>

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal SRH-MP, nº 75, p.21

Obs: \* Compõe todos os órgãos da Administração direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que são integradas ao SIAPE e recebe recursos do Tesouro.

Como se pode perceber pela Tabela 17 houve uma drástica redução do número de servidores públicos federais em atividade, seja por aposentadoria ou por programas de demissões incentivadas, sem a respectiva abertura de concurso público no período para a reposição de vagas. No caso dos servidores do SIAPE, esse decréscimo do

número de servidores ativos foi na ordem de 23,33% de 1991 a 2001. O aumento do número de aposentadorias foi de 57,59%, no mesmo período.

Como se percebe, no geral, a atual política do governo de FHC terminou incentivando as aposentadorias em todas as repartições públicas do país, ao mesmo tempo em que praticou uma política de não reposição de vagas (Tabelas 16 e 17). Isto pode ser confirmado em todo o período pelo decréscimo do número de servidores ativos e o acréscimo da quantidade de servidores inativos, sem falar da fragmentação do seu universo de trabalho.

Esses resultados refletem que as políticas de ajuste estruturais de cortes de gastos primários da Era de FHC estão causando fragmentação no mercado de trabalho dos servidores públicos, sem conseguir estancar o processo do endividamento do país.

Apesar disso, o governo de FHC priorizou o sucesso da estabilização e a necessidade de controle do lado fiscal, entendendo este lado como sendo o controle dos gastos primários, assumidos como matéria independente de todo o processo (CORRÊA e ALMEIDA FILHO, 2001). Uma lógica que vem reafirmar a produção do discurso do BM pelos propósitos da agenda neoliberal - que é a insistência na redução dos gastos primários - e do atendimento de demandas sociais pela lógica da focalização de gastos, sob a alegação da necessidade de ajuste fiscal.

A crítica à lógica da focalização de gastos pode ser encontrada em BELLUZO (2003) e TAVARES (2003). O diagnóstico de TAVARES mostra que isto já ocorreu em quase toda a América Latina, na década de 1990 e terminou empobrecendo os setores amplos e médios da economia, além de não incorporar os pobres no sistema. Um exemplo disso é o caso da Argentina, que seguiu as risca o modelo e cujo déficit disparou. Esse modelo não gerou um só emprego naquele país, mas continuou aumentando a quantidade de pobres e miseráveis.

Também como exemplo, MARQUES e EUZÉBY (2003) citam a privatização do sistema de aposentadoria no Chile, que terminou precarizado, após 23 anos de privatização, sendo crescente o número de aposentados que, no momento da aposentadoria, não acumularam fundos adequados para “comprar” uma aposentadoria de base no setor privado, o que determina uma privatização financiada pelo Estado. Além do Chile, os seguintes países da América Latina reformaram seu sistema de

aposentadoria nos últimos 20 anos: Argentina, Bolívia, El Salvador, México, Peru e Uruguai.

Contudo, as reformas não atingiram os objetivos sociais declarados pelo Banco Mundial de redução da pobreza, mas possibilitaram o desenvolvimento de um novo campo de acumulação na América Latina e originaram reformas no setor financeiro (MARQUES e EUZÉBY, 2003).

Não é nosso objetivo neste trabalho desenvolver estas questões, ainda que, no capítulo II, tenhamos mostrado a “armadilha macroeconômica”, que gera impostos altamente negativos sobre os Gastos Públicos pelo lado financeiro, em todas as esferas - especialmente, àqueles ligados ao Poder Executivo. A nossa análise, então, vai para a observação de que a política da focalização de gastos do Governo de FHC vem afetando as Universidades Públicas.

Nos próximos capítulos, mostraremos como estas questões levantadas nos capítulos anteriores rebatem nos gastos com pessoal das IFES. No capítulo III, pela redução dos gastos com pessoal a partir de uma análise mais direta dos mesmos e no capítulo IV, pela precarização dos contratos de trabalho dos docentes

## CAPÍTULO III

### A REDUÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA AS IFES – UMA ANÁLISE DOS GASTOS COM PESSOAL

Para tratar da composição de gastos com pessoal das IFES e mostrar como a política do BM e de contenção dos gastos primários impactam os gastos com pessoal, inicialmente, fez-se um levantamento dos recursos repassados para as IFES, analisando-os em termos percentuais. A ênfase do capítulo é analisar o direcionamento dos recursos do Tesouro com gastos com pessoal e de custeio e capital, no Governo de FHC. O capítulo também agrupa alguns dados que mostram o contraste entre a redução de gastos com pessoal e a melhora dos dados para o setor, em termos de titulação, números de vagas, além de levar em consideração que parte da análise dos gastos com pessoal refere-se ao crescimento dos inativos.

#### 3.1 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS DESPESAS COM A EDUCAÇÃO: O CASO DAS IFES

Vários autores atestam o fato de que, a partir da segunda metade dos anos de 1980, as IFES vêm sofrendo grandes dificuldades financeiras em razão de seus orçamentos serem significativamente insuficientes para cobrir seus custos e que esta situação acabou conduzindo à redução de algumas atividades acadêmicas (AMARAL (1996), SOUSA (2001), RIBEIRO (1989) e MOREIRA [2000?]).

O descaso do Poder Público para com a educação superior também é continuamente levantado (VIEIRA (1992), OLIVEIRA e VILLARDI (1999), RIBEIRO (1989), VELOSO (1989) e GONÇALVES NETO (1999)), mencionando-se que esta é uma situação de reversão, visto que historicamente a consolidação das Universidades Públicas, ainda que passando por alguns percalços, sempre havia se colocado como um importante projeto para o Estado e a Nação.

Destaca-se que o poder público investiu, ao longo dos anos, para a formação de um parque universitário minimamente consolidado, mas que, principalmente a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um processo de redução de verbas

para as IFES, juntamente com um enrijecimento dos mecanismos de controle do desempenho nos programas de pós-graduação e nos cursos de graduação.

Esse processo começou a explicitar-se justamente no momento em que as IFES já haviam passado por grandes transformações em suas estruturas internas, atingindo-as, quando elas tinham aumentado os seus cursos e ampliado o pessoal contratado.

Para implantar essa política, passou-se a adotar fortemente o discurso da ineficiência da Universidade e de que os gastos aí implantados eram fortemente regressivos, pois atingiam uma parcela restrita da população. Usavam-se vários indicadores para atestar a alegada ineficiência, sendo que um deles era a relação professor/aluno, considerada muito baixa, quando comparada aos parâmetros internacionais. A partir daí, de um lado, indicava-se que os professores eram pouco dedicados e, de outro, justificava-se o congelamento das vagas para o Ensino Superior e a não contratação de docentes em casos de aposentadorias.

A própria análise do indicador adotado já nos sugere que o objetivo por trás do discurso era o de justificar a redução de gastos. De fato, como conhecem todos aqueles que lidam efetivamente com a Educação Superior, a análise simplista da relação aluno/docente desconsidera que algumas das despesas das Universidades Públicas não envolvem custos imputáveis ao ensino; como é o caso das despesas hospitalares e das despesas com folha de inativos.

Por outro lado, desconsidera que uma parcela ponderável da força de trabalho docente relaciona-se a outras atividades além do ensino, como a pesquisa, a extensão e a administração (RIBEIRO (1989), VELOSO (1989)). Outra crítica ao indicador refere-se aos diferentes conceitos utilizados para medi-lo, uma vez que, nas universidades europeias e dos Estados Unidos, por exemplo, só entravam no indicador os professores titulares das cadeiras, que ministram apenas algumas aulas. Não se consideram os professores “auxiliares” e “assistentes”, que, para eles, estão em fase de treinamento. Já para os indicadores nacionais, leva-se em conta todos os professores, inclusive os substitutos, o que, obviamente, não permite a comparação simplista dos dados.

A utilização de indicadores de comparação, ademais, complica-se quando se pondera que, no Brasil, o sistema está em construção, tendo havido forte aumento da demanda educacional, e que a velocidade das alterações sociais e tecnológicas levam à necessidade de aumento de gastos com a Educação Superior (GONÇALVES NETO,

1999). A questão é que tais demandas confrontam-se com o já citado discurso da necessidade de redução de gastos primários do Governo.

Está claro, então, que esse é um debate complexo e exige um entendimento mais detalhado sobre os recursos direcionados pelo governo as IFES, uma vez que a alegação do MEC é a de que não se teria observado uma redução de recursos para o setor. É neste sentido, que consideramos importante explicitar quais são as principais formas de financiamento para as IFES, para, posteriormente, detalhar o seu movimento, especialmente, a dos gastos com pessoal.

Conforme já destacamos ao analisar a LDB, a organização e o financiamento do Sistema Educacional Brasileiro segue normas próprias e disposições da Constituição Federal, que estabelecem as responsabilidades de cada esfera do poder público, seja esta federal, estadual e municipal e os percentuais da arrecadação de impostos que devem ser investidos em educação.

Os recursos das IFES são oriundos das fontes indicadas no Quadro 4 (SCHWARTZMAN, 1991): aquelas que vêm do Tesouro Nacional, os Recursos Próprios, os relacionados a Convênios.

**Quadro 4 – Discriminação das Fontes de Recursos das IFES**

Fontes de Recursos	
<b>Tesouro Nacional</b>	
<b>Recursos Próprios</b>	Prestação de serviços Doações recebidas Aluguéis Taxas Receitas Financeiras Fundações
<b>Convênios</b>	Órgãos Públicos Órgãos Privados

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações extraídas In (SCHWARTZMAN, 1991).

Dentre essas várias fontes, a de maior importância para os gastos e desenvolvimento das IFES é a do Tesouro Nacional. Este recurso é responsável pela

quase totalidade da folha de pagamentos de pessoal e entre 1/3 e 1/4 dos Outros Custeios e Capital (OCC)<sup>16</sup>.

O percentual do orçamento das IFES, proveniente da Prestação de Serviços e Convênios com a iniciativa privada, representa uma parcela minoritária do orçamento, sendo que, historicamente, se pode observar a baixa participação de aportes do Setor Privado, que nunca participaram ativamente para o desenvolvimento científico e tecnológico do país (AMARAL, 1996).

As sugestões do Banco Mundial, no entanto, vão no sentido de expandir essas fontes alternativas de recursos, com o intuito de permitir a redução dos Gastos do Tesouro. Na verdade, apesar de constarem como uma das fontes de recursos para as IFES, as doações não se têm apresentado como um aporte importante de recursos em nosso país, contrariamente ao que ocorre em outros países. No modelo universitário norte-americano, por exemplo, as doações são fontes essenciais para financiar instituições de ensino e pesquisa (VALH (1993); COSTA (1991)).

Por outro lado, os recursos de Aportes Especiais, vindos de agências como a UNESCO, BID, BIRD, UNICEF, OIT (Organização Internacional do Trabalho) e USAID (Agência Internacional de Desenvolvimentos dos Estados Unidos), foram historicamente importantes. VALH (1993) relata que a cooperação financeira internacional foi significativa, tendo em vista os vultuosos recursos destinados à construção dos “campi” e de unidades de ensino e pesquisa, como também a projetos que exigiam equipamentos mais sofisticados tecnologicamente, vindo dos países desenvolvidos. Entretanto, este tipo de financiamento está se tornando cada vez mais raro, atualmente, em virtude das exigências impostas pelas agências financeiras ao sistema educacional.

Tendo em vista as dificuldades crescentes enfrentadas pelas IFES, cada vez mais elas vêm criando fundações internas de apoio, com o intuito de alavancar mais recursos (AMARAL (1996); VELLOSO (1998)). Os recursos oriundos da triangulação com as Fundações têm se dirigido tanto para as estruturas próprias das IFES, quanto para a de pessoal (incluindo ao pagamento de professores e técnico- administrativos já pertencentes aos quadros das IFES).

---

<sup>16</sup>Refere-se às despesas de manutenção das IFES, de investimentos e alguns auxílios (auxílio alimentação, vale transporte e auxílio creche)

Tais Fundações são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, não integrantes da administração pública federal, criadas para estabelecer contratos, convênios, acordos e ajustes de financiamento e gestão de projetos científicos, tecnológicos e culturais com as agências financiadoras oficiais e particulares. Essas Fundações montam empreendimentos associativos privados com o propósito de suprir as carências de recursos públicos para o Sistema Federal de Ensino Superior (ANDES-SN, 1995).

As Fundações internas de apoio foram criadas sob a argumentação de desburocratizar, quando, na verdade, foram geradas tanto para assessorar, quanto para agilizar o desenvolvimento das atividades de pesquisa, ensino e extensão, dentro de uma universidade, bem como gerenciar as atividades necessárias. Além de prestar serviços e utilizar bens, serviços e agentes das IFES e funcionar como “caixa paralelo” para efetuar complementação salarial aos servidores dessas instituições.

Existem outras alternativas de financiamento do Ensino Superior Público, além das aqui enumeradas, mas não é o objetivo deste trabalho pormenorizá-las. Um dos pontos cruciais deste capítulo está em levantar a estrutura de gastos das IFES, ou seja, os chamados custos educacionais (os gastos com pessoal e encargos sociais e os gastos com Outros Custeio e Capital), frente às dificuldades enfrentadas face à escassez de recursos públicos, para mostrar que os recursos advindos das receitas públicas estão sendo insuficientes para cobrir as despesas educacionais do Ensino Superior.

No tocante aos recursos do Tesouro, estes são divididos em montantes diferenciados: Pessoal e Outros Custeios de Capital (Quadro 5).

**Quadro 5 – Esquematização dos Recursos do Tesouro**

Origem	Pagamento
Tesouro	Pessoal e Encargos Sociais
	Outros Custeios e Capital (OCC)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações extraídas in (SCHWARTZMAN, 1991).

Quanto a essa diferenciação, destaca-se que tais recursos, por lei, não podem ser intercambiados, não se podendo transferir recursos alocados para o pagamento de

pessoal para a compra de equipamentos e vice-versa. Assim, uma economia em um deles retorna para os cofres do Governo.

Isso acaba representando uma “folga” para o MEC, que pode alocar os recursos economizados para outro fim. Desta forma, a racionalidade administrativa das IFES, ultimamente, está em pelo menos manter o montante de sua folha de pagamentos (SCHWARTZMAN, 1991).

Para tentar resolver esse problema, hoje existe uma discussão no MEC, que propõe que os orçamentos das instituições públicas sejam globalizados, para haver maior liberdade de movimentação entre as rubricas, independentemente de sua natureza.

Referente aos recursos para pagamento de pessoal, estes são repassados a cada instituição, de acordo com a sua necessidade, para cobrir tal despesa, sendo que os vencimentos, as vantagens pessoais, os benefícios sociais e as carreiras são disciplinados no Regime Jurídico Único (RJU) pela Lei n. 8.112, de 1990.

No âmbito do MEC, os recursos de Outros Custeios e Capital (OCC) são repartidos entre as IFES, com base num Modelo de Partição, de acordo com os parâmetros que medem as necessidades e o desempenho, premiando-se a qualidade, a produtividade e a eficiência. Segundo AMARAL (1996:11), esse modelo foi elaborado pela Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), sendo aprovado pelo Ministério da Educação (MEC) por meio da Portaria n. 1285, de 30 de agosto de 1994.

Nesse contexto, levaram-se em conta, conforme AMARAL (1996:11) os seguintes aspectos:

- “(i) *O planejamento das IFES pressupõe a previsibilidade de recursos orçamentários alocados a cada exercício;*
- “(ii) *Deve ser assegurada à estabilidade do financiamento das IFES;*
- “(iii) *Cabe ao MEC garantir o equilíbrio do financiamento das IFES;*
- “(iv) *A alocação de recursos deve ser efetuada a partir de fatores previamente definidos e divulgados “.*

Ainda fica estabelecido que o crescimento institucional será fomentado por projetos especiais e que o MEC providenciará a dotação de transição neste caso, para atender a tais situações especiais.

Todavia o modelo não deixa explícito o montante de recursos que será disponível para OCC, o que demonstra para nós uma falha operacional no sistema vigente.

A principal fonte de financiamento para a educação do país se dá pela arrecadação de impostos, e a sua distribuição entre as várias esferas do poder público é estabelecida no Art. 212 da Constituição Federal do seguinte modo:

*“a União alocará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de imposto, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.*

Pelo referido artigo, o texto estabelece a obrigatoriedade, aos estados e municípios, de aplicarem o mínimo 25% da arrecadação de impostos nos ensinos de níveis não universitários.

Estabelece, ainda, que a União deverá destinar no mínimo 18% para o Fundo de Manutenção do Ensino, depois de descontados os repasses de impostos totais (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e outros), definidos por lei aos estados e municípios. A aplicação no restante, do percentual mínimo de 18% ocorre em grande parte, no ensino superior.

Isso mostra que, do percentual da receita resultante de impostos estipulados para a União, exclui-se a parcela de arrecadação de impostos transferidos as outras esferas do governo, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para complementar essas informações, o Art. 211 estabelece que a União organizará e financiará o Sistema Federal de Ensino e prestará assistência técnica e financeira ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Sendo a União responsável também pelo financiamento do sistema de ensino dos estados e municípios, AMARAL (1996) evidência que esse montante de recurso é limitado, pois, na verdade, somente de 25% a 30% dos recursos de impostos totais são alocados em nome da União.

Quando se levam em conta todos os recursos públicos gastos com a educação, em nível federal, estadual e municipal, menos de 20% destes que vão para o ensino superior (COSTA, 1991).

Diante dessa distribuição dos recursos públicos, AMARAL (1996) salienta que não se pode creditar ao Ensino Superior Público Federal, que deve ser mantido pela União, a responsabilidade pela falta de recursos para os demais níveis de ensino, como vem sendo feito pelas autoridades do governo e pela imprensa brasileira.

Em vista disto, torna-se necessário analisar o montante de recursos do Tesouro destinados as IFES para pagamentos das contas de Pessoal e Encargos e Outros Custo e Capital

### 3.2 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NAS IFES

Estes gastos podem ser analisados por meio dos dados que os evidenciam entre 1991 a 2001 e que podem ser visualizados pela Tabela 18 e Gráfico 6, a seguir.

**Tabela 18 - Caracterização dos Gastos com Pessoal e Outros Custo e Capital - 1991/ 2001**  
Em milhões de R\$

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Outro Custo e Capital e O. Fontes	TOTAL	% de Pessoal em relação ao total	% de OCC em relação ao total
1991*	2.609,83	314,89	2.924,72	89,23	10,77
1992*	2.275,60	217,95	2.493,55	91,26	8,74
1993*	2.179,47	193,81	2.373,28	91,83	8,17
1994**	4.854,73	1.462,92	6.317,65	76,84	23,16
1995**	8.006,05	2.155,19	10.161,24	78,79	21,21
1996**	7.324,47	2.071,60	9.396,07	77,95	22,05
1997**	7.314,77	2.004,80	9.319,57	78,49	21,51
1998**	7.392,66	1.999,27	9.391,93	78,71	21,29
1999**	7.119,59	1.541,57	8.661,16	82,20	17,80
2000**	6.874,89	1.324,01	8.198,90	83,85	16,15
2001**	6.218,63	1.279,99	7.498,62	82,93	17,07

Fonte: MEC

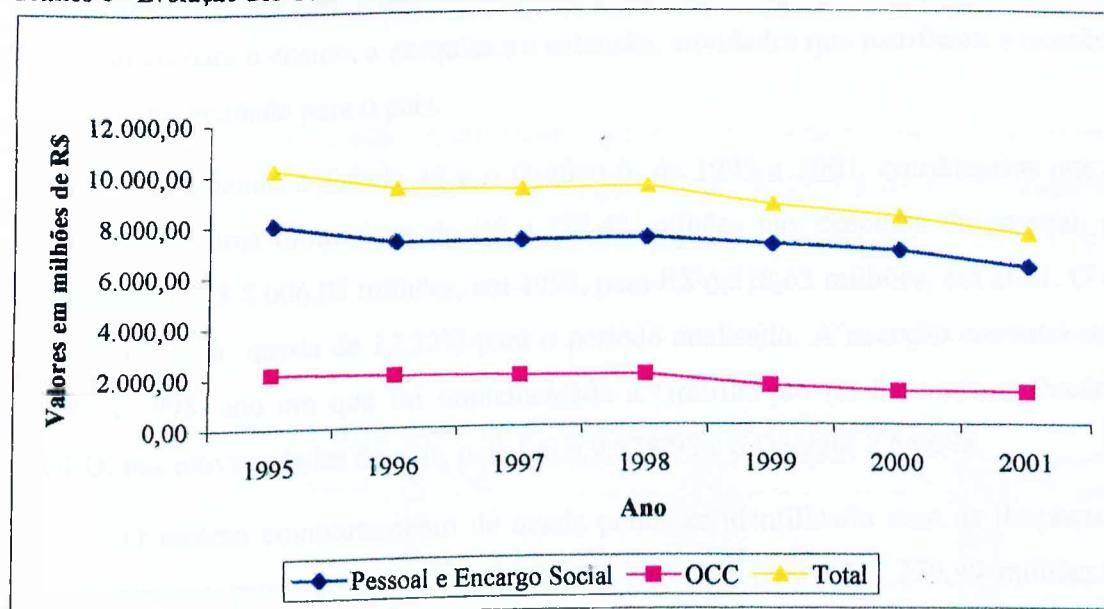
Obs: \* Os valores referentes aos anos de 1991, 1992 e 1993 foram extraídos de AMARAL (1996) em dólar e convertidos em milhões de reais.

\*\* Os valores de 1994 a 2001 foram fornecidos diretamente pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC.

De 1991 a 1993, os valores não explicitam os gastos com inativos em razão desses não serem, ainda, computados pelo SIAFI.

Valores atualizados pelo IGP-DI – Jan – 01 .

Gráfico 6 - Evolução dos Gastos com Pessoal e Encargo Social e OCC – 1995/2001



Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 18.

Analizando a Tabela 18, podemos fazer as seguintes observações:

Como se nota, ocorreram alterações bruscas de valores, nos anos de 1994 e 1995, nas despesas de Pessoal e Encargos e de OCC, quando comparados com os anos anteriores. O que não significa que houve aumento do aporte de recursos para as IFES, uma vez que os gastos com os aposentados, até o ano de 1993, ainda não eram computados pelo SIAFI, apesar de já participarem das despesas das IFES, desde o ano de 1991, ano em que se implantou o Regime Jurídico Único em todas as instituições públicas.

Além disso, de 1994 a 1995, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais tiveram um aumento maior em relação às demais despesas, visto que os servidores ganharam um reajuste de 22,70% em seus vencimentos, o que já foi comentado no capítulo anterior.

Observa-se que o maior valor despendido nos gastos de OCC corresponde ao ano de 1995, com a despesa de R\$ 2.115,19 milhões. Todavia, nesse período, de acordo com AMARAL (1996), houve um acréscimo de despesas relacionadas a benefícios, como vale-alimentação, vale-transporte e auxílio escola nas contas de OCC, cujas implantações iniciaram-se em 1994 e foram concluídas em 1995.

Percebe-se com base nas informações de AMARAL (1996), que ambos os acréscimos nas despesas relacionadas não acrescentam disponibilidade maior de aporte de recursos para o ensino, a pesquisa e a extensão, atividades que justificam a existência de uma universidade para o país.

Examinando a Tabela 18 e o Gráfico 6, de 1995 a 2001, constatamos que, no geral, houve uma diminuição de R\$ 1.787,42 milhões nas despesas de pessoal, que passaram de R\$ 8.006,05 milhões, em 1995, para R\$ 6.218,63 milhões, em 2001. O que representa uma queda de 22,32% para o período analisado. A exceção encontra-se de 1997 a 1998, ano em que foi implementada a Gratificação de Estímulo a Docência (GED) nas universidades do país, pela Lei n.9.678/98 e o Decreto 2.668/98.

O mesmo comportamento de queda pode ser identificado com as despesas de OCC, que passaram de R\$ 2.155,19 milhões em 1995 para R\$ 1.279,99 milhões em 2001. Isto representa uma queda de 40,61% nos gastos com OCC.

Pela Tabela 18, também se verifica que a evolução dos gastos com pessoal apresentou em média 82,92%, enquanto os de Outros Custeiros e Capital foram, em média, 17,08%. Percebe-se, então, que, dos recursos repassados as IFES pela União, a despesa de pessoal absorve parte significativa dos orçamentos e que as despesas com OCC está sendo reduzida paulatinamente.

O ideal seria que o pagamento de pessoal absorvesse, no máximo, 75% do orçamento, para que as IFES conseguissem promover a manutenção correta de suas instituições e para a aquisição de equipamentos e modernização administrativa. (AMARAL,1996).

Diante de todos esses dados, observa-se que os valores alocados pelo o governo de FHC e aprovados no Congresso Nacional são insuficientes para a manutenção dessas instituições e para a aquisição de equipamentos e modernização administrativa. Isto revela que, na verdade, os recursos da União repassados às IFES estão sendo insuficientes para novos investimentos e até mesmo para os compromissos básicos como pagamento de água, luz, telefone e outros tantos.

De fato, os dados mostraram que as IFES estão atravessando um momento de crise financeira, com grande parte de seus recursos direcionados para o pagamento de pessoal<sup>17</sup>.

Para completar essas informações, torna-se necessário fazer uma breve comparação com as despesas das IFES em relação ao PIB, de 1991 a 2001, para analisar melhor a evolução desses gastos no período, por meio da Tabela 19 e o Gráfico 7, a seguir.

**Tabela 19 – Comparação das Despesas das IFES em Relação ao PIB - 1991/2001**

Ano	Despesa das IFES	PIB	% IFES/PIB
1991*	2.257	405.679	0,56
1992*	1.842	387.295	0,48
1993*	2.694	429.685	0,63
1994**	4.933	543.087	0,91
1995**	6.362	705.449	0,90
1996**	5.839	775.475	0,75
1997**	5.813	801.662	0,73
1998**	5.515	775.501	0,71
1999**	3.896	529.400	0,74
2000**	4.034	588.000	0,69
2001**	3.186	554.000	0,58

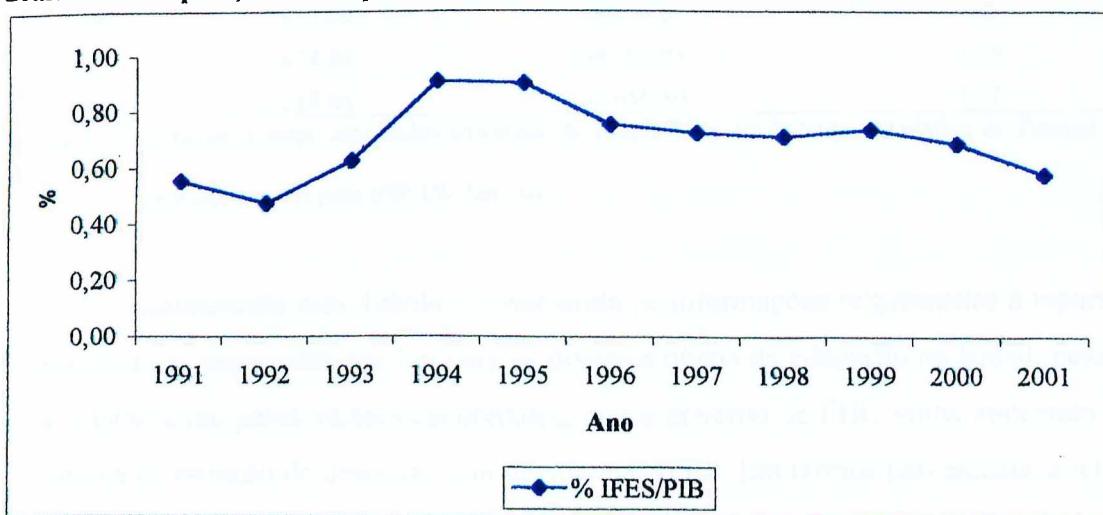
Fonte: MEC

Obs: \* Os valores referentes aos anos de 1991, 1992 e 1993, foram extraídos de AMARAL (1996).

\*\* Os valores de 1994 a 2001 foram fornecidos diretamente pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC.

Valores atualizados pelo IGP-DI- Jan - 01 e convertidos em dólar médio.

**Gráfico 7 - Comparação das Despesas das IFES em relação ao PIB – 1991/2001**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Tabela 19.

<sup>17</sup> Esta tendência geral das IFES em matéria de execução orçamentária de maior comprometimento com as despesas de pessoal é abordada nos trabalhos de SOUSA (2001), AMARAL (1996) e RIBEIRO (1989).

Antes de iniciar a análise da Tabela 19, importa comentar que os valores de 1991 a 1993 não explicitam ainda os gastos com inativos, pelo fato desses não serem computados pelo SIAFI até aquele período, apesar de existirem nas IFES desde 1991, pelo RJU.

A Tabela 19 demonstra que, no geral, está ocorrendo uma diminuição percentual de recursos para as IFES, de 1991 a 2001. De outro lado, nota-se que há uma recuperação de 1993 a 1994, que coincide com o breve período do governo de Itamar. Isto mostra, na realidade, que a evolução dos gastos das IFES, nos anos 90, não apresenta uma tendência linear<sup>18</sup> (Gráfico 7).

Apesar disto, verifica-se que, no período do governo de FHC, de 1995 a 2001, há uma queda percentual de 35,55 % das despesas das IFES em relação ao PIB.

A tendência de comportamento de queda das despesas com pessoal das IFES pode ser analisada em relação à receita da União, a partir de 1995 (Tabela 20).

**Tabela 20 - Relação entre a Despesa com Pessoal das IFES e a Receita Líquida da União - 1995/2001**  
Em milhões R\$

Ano	Despesa pessoal IFES	Receita líquida	% Despesa / Receita
1995	8.006,05	117.098,69	6,84
1996	7.324,47	143.080,48	5,12
1997	7.314,77	144.299,37	5,06
1998	7.392,66	153.194,84	4,82
1999	7.119,59	159.058,65	4,48
2000	6.874,89	164.562,95	4,18
2001	6.218,66	167.650,50	3,71

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da Tabela 18 e do Boletim Estatístico de Pessoal n.75. p.17.

Obs: Valores atualizados pelo IGP-DI- Jan - 01.

Examinando esta Tabela e observando as informações relacionadas à repartição dos recursos destinados por Lei para os diversos níveis da educação no Brasil, percebe-se, claramente, pelos valores encontrados, que o governo de FHC vinha aplicando uma política de redução de despesas com pessoal nas IFES. Em termos percentuais, a relação entre esta despesa com a receita líquida da União reduz-se de 6,84%, em 1995, para 3,71%, em 2001, o que representa uma queda de 45,76%.

<sup>18</sup> Este fato também foi observado por SOUSA (2001).

É necessário também registrar que este comportamento de queda, nas despesas com pessoal, seguiu as tendências de todas as Instituições Públicas, podendo ser visualizado entre o ano de 1995 e o de 2001, com a queda de 37,5% nas despesas com pessoal da União (Tabela 21).

**Tabela 21 - Relação entre a Despesa com Pessoal da União e Receita Líquida da União - 1995/2001**  
Em milhões R\$

Ano	Despesa de pessoal	Receita líquida	% Despesa / Receita
1995	65.816,37	117.098,69	56
1996	65.494,61	143.080,48	46
1997	66.215,66	144.299,37	46
1998	70.291,87	153.194,84	46
1999	63.169,32	159.058,65	40
2000	62.286,00	164.562,95	38
2001	59.212,20	167.650,50	35

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da SRH-MP nº 75. p.17.

Obs: Valores atualizados pelo IGP-DI – Jan – 01 .

Levando-se em conta o “*limite máximo*” de gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) da União, estabelecido pela Lei n.82, de 1995, conhecida, popularmente, como Lei *Rita Camata*, há de se constatar que o governo nunca conseguiu atingir o valor “*máximo*” para aquelas despesas, que até o ano de 1999, correspondia a 60% da RCL e após, 50% da RCL, conforme dispõe a Lei complementar n. 101/2000, a lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo os termos desta Lei e tomando em consideração a Receita Líquida da União, em 2001, o governo poderia ter gasto até R\$83.825,25 milhões, o correspondente a 50,00% da RCL (R\$167.650,50 milhões). Contudo, despendeu, com as contas de pessoal, apenas 59.212,20 milhões, ou seja, o equivalente a 70,00% do que estava autorizado por Lei. Os dados demonstram que a referida Lei é apenas um acessório e que não é efetivamente levada ao limite.

Para mostrar que a situação dos dispêndios com pessoal das IFES é ainda mais grave, fazemos uma comparação destes gastos com os valores gastos com pessoal da União no período de 1995 a 2001 (Tabela 22).

Tabela 22 - Caracterização das Despesas de Pessoal da União com as Despesas das IFES -1995/2001

Em milhões R\$

Ano	Despesa de pessoal da UNIÃO	Despesa pessoal IFES	% IFES/UNIÃO
1995	65.816.37	8.006.05	12,16
1996	65.494.61	7.324.47	11,18
1997	66.215.66	7.314.77	10,05
1998	70.291.87	7.392.66	10,52
1999	63.169.32	7.119.59	11,27
2000	62.286.00	6.874.89	11,04
2001	59.212.20	6.218.66	10,50

Fonte: Elaboração própria com dados das Tabelas 20 e 21.

Obs: Valores atualizados pelo IGP-DI- Jan - 01.

Pela referida Tabela, observa-se que a despesa com pessoal das IFES tem absorvido um percentual cadente da folha de pessoal da União, em média 10,96%, para o período analisado.

Além disso, percebe-se, claramente, pelas Tabelas 20 e 21, que a queda da participação das despesas com pessoal das IFES é maior do que a queda de despesa da União, representada pelos percentuais de 45,76% e 37,5%, respectivamente.

Diante desses resultados, pode-se argumentar que os recursos destinados ao ensino superior e à pesquisa científica estão muito aquém de suas necessidades reais. Fato já alertado pela UNESCO (1995).

A partir desses dados, queremos destacar três questões, que serão tratadas a seguir:

- i) O contraste dessa realidade com a expansão de vagas e cursos, efetuada pelas IFES no mesmo período;
- ii) A queda nos Gastos de Pessoal e Encargos, a despeito da melhora na titulação dos professores;
- iii) O fato de que parte dos Gastos com Pessoal refere-se aos aposentados.

### 3.3- O CONTRASTE ENTRE REDUÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL E A MELHORA DOS DADOS PARA O SETOR

O próprio Governo rebate as críticas de sua política, alegando que não tem reduzido seus gastos para com as IFES e que a expansão do Ensino Superior foi retomada, depois de longos períodos de baixo crescimento no número de alunos matriculados, como mostra a Tabela 23 (CARDOSO, 2002).

**Tabela 23 – Quantidade de Alunos Matriculados no Ensino Superior - 1994/2000**

Ano	Total	Instituições Públcas	Instituições Federais	Instituições Privadas
1994	1.661.034	690.450	363.543	970.584
2000	2.694.245	887.026	482.750	1.807.219
Crescimento %				
1994/2000	62%	29%	33%	86%

Fonte: MEC/INEP/SEEC In CARDOSO (2002:87).

Constata-se, pela Tabela 23, que houve expansão no número de matrículas em todo o Ensino Superior, inclusive nas Instituições Públcas. A maior expansão, no entanto, deu-se nas Instituições Privadas, que passaram a agregar cerca de 836.635 mil novos alunos, a partir de 1994, representados pelo crescimento percentual de 86%.

Observa-se que, nas Universidades Federais, ingressaram 119.207 mil novos alunos, o que significou um aumento de 33%, no mesmo período.

Outro resultado positivo mostrado pelo Governo Federal refere-se aos concluintes do Ensino Superior do país (Tabela 24).

**Tabela 24 – Quantidade de Número de Formandos do Ensino Superior Brasileiro - 1994/2000**

Ano	Total	Instituições Públcas	Instituições Federais	Instituições Privadas
1994	245.887	87.862	42.753	158.025
2000	324.734	112.451	59.098	212.283
Crescimento %				
94/2000	32%	28%	38%	34%

Fonte: MEC/INEP/SEEC In CARDOSO (2002:88).

Por esses dados, houve uma expansão no número de formandos do ensino superior no país, representada pelas conclusões de 78.847 mil alunos. Isto significa um crescimento de 32%. As Instituições Federais apresentaram um crescimento em torno de 38%, enquanto, nas Instituições Privadas e Públicas, o aumento foi de 34% e 28%, respectivamente.

Além desses dados, o governo salienta que, para atender aos requisitos de expansão com diversificação e qualidade, as Instituições de Ensino Superior estão estimulando a titulação e a produção científica de seus docentes (Tabela 25).

**Tabela 25 – Evolução da Produção Científica Brasileira - 1994/2000**

Ano	Produção Científica	% da Produção em relação ao total Mundial
1994	4,8 mil	0,76%
2000	9,5 mil	1,73%
Crescimento % 94/2000	97,92 %	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações extraídas de CARDOSO (2002:91).

Como se nota pela referida Tabela, houve um crescimento significativo no número de artigos científicos do país, que passou de 4,8 mil artigos, em 1994, para 9,5 mil artigos, em 2000. Percebe-se, também, que houve uma melhora significativa na produção científica brasileira, que saiu de uma porcentagem mundial de 0,76% e, atingiu 1,73%, de 1994 a 2000.

Diante desses dados, o Governo faz questão de afirmar que houve a expansão e a diversificação do Ensino Superior brasileiro. A indicação utilizada pelo governo de FHC é a de que o melhoramento nos resultados do Ensino Superior foi conseguido por meio de uma maior flexibilidade, criação de novos cursos, ensino à distância e cursos seqüenciais de menor duração, para melhor atender às demandas do mercado de trabalho.

Em oposição a esta abordagem do Governo, o nosso argumento é o de que tal resultado foi conseguido **a despeito** da política Federal para o Ensino Superior Público. Aliás, tais indicadores mostram, justamente, que a Universidade Pública respondeu positivamente às demandas que recebeu, mesmo tendo havido uma forte precarização em seus recursos, por conta da redução destes.

Levantamos, no decorrer dos capítulos anteriores, a perspectiva de que essa política está relacionada a uma estratégia maior, que diz respeito à redução dos gastos primários do Governo em geral, sendo que os gastos com pessoal e OCC são fortemente atingidos.

Na verdade, o que se apresenta é um paradoxo, pois os indicadores melhoraram a despeito dessa questão, como é o caso também da expansão das vagas oferecidas pelas IFES, o que pode ser verificado pelas Tabelas 26 e 27.

**Tabela 26 – Número de Vagas Oferecidas pelas IFES - 1995/2000**

Vagas	Ano					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Vagas oferecidas	82.892	85.080	88.774	88.036	98.364	107.252

Fonte: ANDIFES (2001:24)

**Tabela 27 – Evolução do Número de Alunos Matriculados e Concluintes por Grau de Ensino nas IFES - 1995/2000**

Matrículas	Ano					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alunos Matriculados (Graduação)	394.024	408.684	421.553	426.295	452.019	497.657
Alunos Matriculados (Pós-Graduação)	43.976	59.763	68.509	77.605	97.465	111.950
Alunos Extensão	121.019	118.401	131.569	129.309	235.566	252.152
Alunos Matriculados Colégio Técnico	35.334	36.768	38.656	35.146	30.723	31.040
Alunos Matriculados Colégio Aplicação	13.034	13.124	14.515	13.269	12.452	12.418
Alunos Formados Graduação	46.000	48.796	52.581	54.189	59.445	58.972
Alunos Formados Colégio de Aplicação	5.243	4.923	6.209	5.110	5.397	5.768
Alunos Formados Colégio Técnico	5.947	6.857	6.503	7.276	6.778	7.369
<b>Total</b>	<b>666572</b>	<b>699312</b>	<b>742092</b>	<b>750197</b>	<b>901844</b>	<b>979326</b>

Fonte: ANDIFES (2001:26).

Analisando as Tabelas 26 e 27, podemos fazer as seguintes verificações:

O número de vagas oferecidas pelas IFES apresentou um crescimento percentual de 29,39%, de 1995 a 2000. No mesmo período em que foi aplicada a política de contenção de gastos no Sistema Federal de Ensino Superior do país.

Constata-se, também, um crescimento de 46,92% no número total de matrículas efetuadas nas IFES de 1995 a 2000. Observa-se que o crescimento no número de matrículas e formaturas das IFES deu-se pelas seguintes evoluções:

- O número de alunos matriculados nos cursos de graduação apresentou um crescimento na ordem de 26,30%;
- A quantidade de alunos matriculados nos cursos de mestrado apresentou um crescimento na ordem de 154,57%;
- A quantidade de alunos matriculados nos cursos de extensão, a tendência de crescimento nas matrículas foi na ordem de 108,36%;

Contrariamente a estas tendências, houve uma queda de 12,15% de alunos matriculados nos cursos técnicos das IFES e uma diminuição de 4,73% de alunos matriculados nos colégios de aplicação das IFES.

A série de dados também revela as seguintes observações:

- um crescimento de 28,20% no número de alunos que concluíram a graduação;
- um aumento em torno de 10,1% no número de formandos dos colégios de aplicação;
- um crescimento de 23,91% no número de formandos nos colégios técnicos.

Diante desses dados, percebe-se que as IFES estão conseguindo apresentar resultados positivos na quantidade de matrículas e conclusões efetuadas, apesar da política deliberada de controle rígido de gastos as essas instituições pelo governo de FHC. Sob este aspecto, verifica-se, ainda, que as IFES estão tentando sobreviver, diante da crise do financiamento.

### *3.3.1- O contraste da redução dos gastos com pessoal e a melhora da titulação dos professores*

Esta questão pode ser observada pelas tabelas 28 e 29, comparando-as com a tabela 18.

A tendência da melhora de titulações dos professores das IFES confirma-se por meio da evolução do número de teses defendidas e homologadas, a partir de 1995 (Tabela 28).

**Tabela 28 – Caracterização da Quantidade de Dissertações e Teses das IFES – 1995/2000**

Ano	Mestrado	Doutorado	% Anual	
			Mestrado	Doutorado
1995	4.093	597	-	-
1996	5.839	1.075	42,66	80,07
1997	6.271	1.258	7,40	17,02
1998	7.020	1.384	11,94	10,06
1999	8.494	1.835	21,00	32,59
2000	4.533	2.092	-46,63	14,01

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da ANDIFES (2001:26).

Pela Tabela 28, observa-se uma tendência de crescimento no número de teses de mestrado defendidas e homologadas até o ano de 1999, em que se atinge a quantidade de 8.494 teses. Isto representou um crescimento na ordem de 107,52%, quando se compara o ano de 1995 e o de 1999, representados respectivamente por 4.093 e 8.494. Todavia, quando se analisam os anos de 1999 e o de 2000, percebe-se que houve uma queda na ordem de 46,63%.

No tocante à proporção de teses de doutorado defendidas e homologadas, verifica-se que um crescimento substancial, na ordem de 250,42%, entre 1995 e 2000.

Para completar essas informações, há a distribuição da quantidade de docentes com mestrado e doutorado pelo total de cada ano. A comparação entre estes valores encontra-se na Tabela 29.

**Tabela 29 - Composição dos Docentes por Titulação em Relação ao Número de Docentes Ativos das IFES - 1995/2000**

Ano	Total Ativo	Docentes	
		Mestrado	Doutorado
1995	42.678 (100%)	17.439 (40,86%)	10.370 (24,30%)
1996	42.091 (100%)	17.036 (40,47%)	11.004 (26,14%)
1997	42.595 (100%)	17.460 (40,99%)	12.219 (28,69%)
1998	41.946 (100%)	16.996 (40,52%)	13.417 (31,99%)
1999	41.871 (100%)	16.735 (39,97%)	14.686 (35,07%)
2000	41.900 (100%)	16.315 (38,94%)	16.210 (38,69%)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da ANDIFES (2001:26).

Pela Tabela 29, verifica-se uma porcentagem significativa de docentes com mestrado nas IFES, na média, esta representa algo em torno de 40,29%. No tocante ao crescimento de professores com título de doutor, nota-se que estes passaram de 24,30% em 1995 para 38,69% em 2000.

Com essas qualificações, destacamos, então, que, ao mesmo tempo em que houve este aumento de titulações, constata-se que não existe crescimento no quadro de pessoal ativo das IFES, mas uma diminuição. Embora tenha havido, nesse período, um crescimento significativo de titulações docentes, o repasse de verbas foi reduzido. Aliás, no mesmo período, houve uma queda de gastos com pessoal e encargos sociais (Tabela 18).

Diante desses resultados, averigua-se que os docentes têm procurado uma melhor qualificação profissional, apesar de o quadro de pessoal das IFES estar sendo afetado pela política educacional de FHC de contenção de despesas. Paralelamente a este fato, o viés dessa política termina incentivando as aposentadorias públicas.

### **3.4- O CRESCIMENTO DOS INATIVOS E A CONSIDERAÇÃO DOS MESMOS NA ANÁLISE DOS GASTOS COM PESSOAL**

No geral, a atual política do governo de FHC terminou incentivando as aposentadorias em todas as repartições públicas do país, ao mesmo tempo em que praticou uma política de não reposição de vagas (Tabelas 16 e 17). Isto pode ser confirmado, em todo o período, pelo decréscimo do número de servidores ativos e o acréscimo da quantidade de servidores inativos da União.

No que concerne às IFES, somente a partir de 1994 é que estes gastos foram contabilizados pelo MEC, apesar disto, nota-se um crescimento significativo nas despesas com inativos das IFES (Tabela 30).

Como se percebe pela Tabela 30, houve um aumento nos gastos com inativos das IFES na ordem de 47,56%, de 1994 a 2001. Nota-se também que o salto se dá no período de 1998. Período em que esquentam, novamente, as discussões sobre a reforma da previdência no Congresso Nacional.

Tabela 30 - Evolução dos Gastos com Ativos e Inativos das IFES – 1991/2001

ANO	GASTOS ATIVOS	GASTOS INATIVOS	EM MILHÕES R\$
1991*	2.609,83	-	2.609,83
1992*	2.275,60	-	2.275,60
1993*	2.179,47	-	2.179,47
1994**	3.311,43	1.403,60	4715,030
1995**	5.467,68	2.127,33	7595,010
1996**	4.906,20	2.159,29	7065,490
1997**	4.560,35	2.201,08	6761,430
1998**	4.663,06	2.411,02	7074,080
1999**	4.548,25	2.283,12	6831,370
2000**	4.447,16	2.178,76	6625,920
2001**	3.989,71	2.071,11	6060,820

Fonte: MEC

Obs: \* Os valores referentes ao ano de 1991 a 1993 foram retirados em dólar de AMARAL (1996) e convertidos em milhões de reais.

\*\* Os valores de 1994 em diante foram fornecidos diretamente pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC.

Valores atualizados pelo IGP-DI – Jan - 01.

No tocante à despesa com os ativos, observa-se que o comportamento desses gastos oscilou por períodos:

- i) De 1991 a 1993, houve um decréscimo na ordem de 16,49% nas despesas pessoais;
- ii) De 1994 a 1995, há uma tendência significativa de crescimento na ordem de 65,11%;
- iii) De 1996 a 2001, tem-se uma tendência de queda na ordem de 18,68%.

No período imediatamente anterior ao governo de FHC, destaca-se uma questão importante: a implementação do Regime Jurídico Único em todas as Instituições Públicas, no ano de 1991. A análise quanto ao comportamento dos Gastos com Pessoal das IFES antes do período de FHC deve refletir sobre esta questão, lembramos, ainda, a questão do problema operacional encontrado, no que tange a contabilização dos gastos com inativos, antes de 1994. Mesmo considerando esse aspecto, sabe-se que houve um relativo crescimento de aposentadorias nas IFES, nesse período. Levando-se em conta essa consideração, o decréscimo analisado no item (i) pode ser justificado em parte pela implementação do RJU, a partir de 1991.

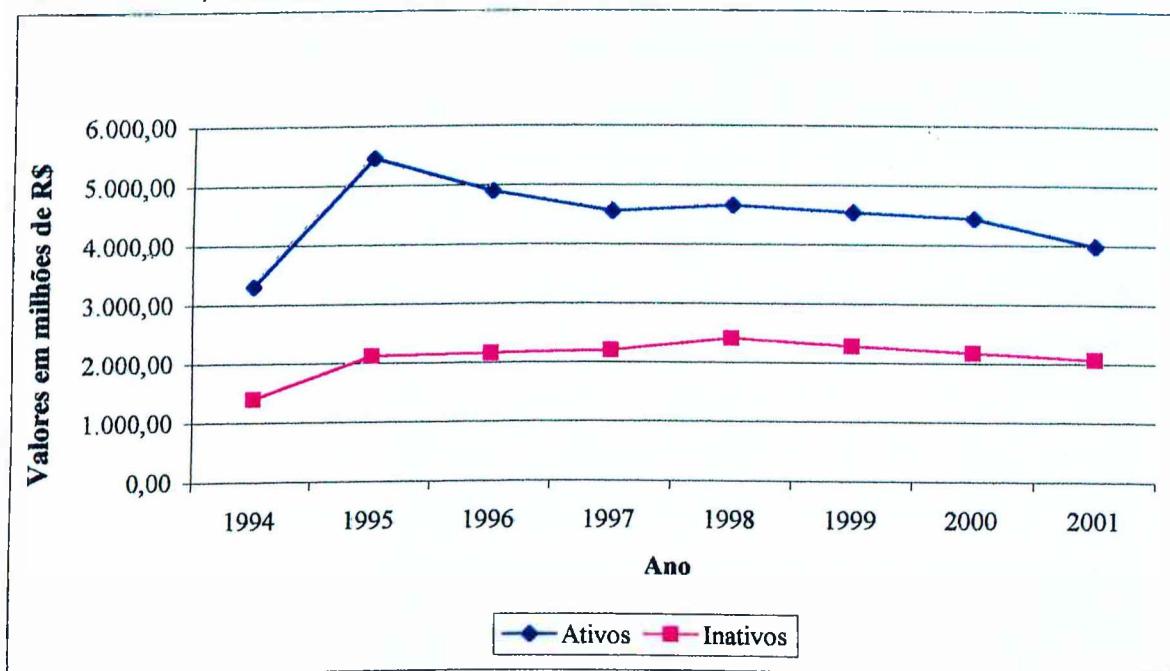
Durante o governo de FHC, o gasto com pessoal ativo apresentou a mesma performance de queda. A análise desse comportamento é importante para os propósitos

de nosso trabalho, uma vez que este movimento de queda sinaliza a política de contenção de gastos primários, praticada em seu governo.

Quanto ao comportamento dos gastos com pessoal, de 1995 a 2001, verifica-se que, em relação ao pessoal ativo, houve uma redução acentuada dos gastos (Gráfico 8). Nesse período, também se observa que os gastos com inativos cresceram.

O Gráfico 8 é incisivo quanto à caracterização do comportamento dessas despesas com pessoal, nas IFES.

**Gráfico 8 - Evolução dos Gastos com Ativos e Inativos das IFES – 1994/2001**



Fonte: MEC

O que queremos destacar é o fato de que o governo de FHC veio reduzindo os gastos com pessoal. Na verdade, a atitude do governo de FHC em relação aos gastos com pessoal e o período incerto e apreensivo de mudanças nas legislações trabalhistas, como a discussão sobre a reforma da previdência, que está tramitando no Congresso Nacional, acaba incentivando uma avalanche de aposentadorias nas IFES.

Pelo gráfico 8, pode-se considerar que as mudanças propostas na legislação federal interferem nas questões da aposentadoria, visto que os gastos com os inativos aumentaram nas IFES, em média, substancialmente. O que pode ser visualizado no período de 1994 a 2001.

De 1997 a 1998, é o período em que os gastos com inativos apresentam o maior crescimento. Isto pode estar acontecendo pelas incertezas que são geradas sobre a questão salarial e de direitos adquiridos, impactando, sobremaneira, a carreira dos docentes e servidores das IFES. Esta questão será detalhada no próximo capítulo.

## CAPÍTULO IV

### A LEGISLAÇÃO REFERENTE AOS CONTRATOS DOS SERVIDORES DAS IFES: A ANÁLISE DO CORPO DOCENTE

Para os propósitos de nosso estudo, neste capítulo, iremos nos centrar na análise da legislação referente ao corpo docente das IFES, destacando dois períodos: as características da carreira antes do governo de FHC e depois do governo de FHC. A partir dessa periodização, faremos uma discussão sobre os efeitos diretos das modificações nas legislações trabalhistas dos contratos de trabalho nas IFES, para analisar essas alterações, destacando a carreira dos docentes.

Na primeira parte, queremos mostrar, inicialmente, que existia uma dualidade na forma contratual de trabalho nas IFES (celetistas e estatutários), e isto ocorreu durante os anos 1980. Aqui, propomo-nos analisar a implementação do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego (PUCRCE) em 1987, para, por fim, verificar a última mudança que foi a implementação do Regime Jurídico Único (RJU), em 1990. A idéia é mostrar que essas legislações constroem uma carreira única para as IFES.

Posteriormente, analisaremos as modificações ocorridas no governo de FHC. O propósito com os estudos dessas legislações é o de mostrar como o Governo Federal vem agindo no intuito de reduzir seus gastos com o pessoal docente, atuando pela via dos contratos com estes servidores, fazendo alterações no PUCRCE e no RJU.

## 4.1 - A LEGISLAÇÃO REFERENTE À CARREIRA DOCENTE, ANTES DE 1994

### 4.1.1- *A dualidade de regimes existentes antes do RJU*

#### 4.1.1.1-*A situação de ampla diversidade*

Atualmente, as IFES trabalham em regime de isonomia de regimentos, funções e salários, conquistada pela Lei n. 7.596, em 10 de abril de 1987. Antes disto, essas instituições exerciam diferentemente suas atividades, de acordo com seus respectivos estatutos e seus regimentos gerais.

As IFES eram organizadas sob a forma de Autarquias Especiais (Lei n. 1.711/1952) e sob a forma de Fundações de Direito Público (Decreto Lei n. 5.452/1943), tendo, portanto, dois tipos de regimes jurídicos para o pessoal docente e técnico-administrativo.

Nas Autarquias, predominava o sistema de funcionário público e nas Fundações, o sistema era regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (C.L.T).

Do ponto de vista estrutural, delegava-se, para cada instituição universitária, constituída sob a forma de Fundações, autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar para buscar a concepção orgânica mais adequada à sua realidade, incluindo os Planos de Cargos e Salários para os docentes e servidores.

A possibilidade da escolha gerou discrepâncias dentro do corpo docente das instituições constituídas sob a forma de Fundação, já que elas gozavam de maior autonomia para resolver administrativamente seus assuntos internos de pessoal docente e técnico administrativo, ou seja, as IFES tinham diferentes carreiras, diferentes remunerações, diferentes políticas<sup>19</sup>.

A isonomia salarial e de funções foi conquistada depois de um período de sucessivas greves do movimento dos docentes das Autarquias e das Fundações

<sup>19</sup> Para maiores esclarecimentos sobre este assunto, vide TRAMONTIN (1998).

Federais, capitaneadas pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), em sintonia com o movimento da Federação das Associações dos Servidores.

É importante salientar que essa associação entre as organizações dos docentes e técnico-administrativos foi uma peça chave para o movimento de luta por recuperação de salários e reorganização de carreira, por mais recursos para o ensino e a pesquisa, pela restauração da democracia, pela autonomia e outras conquistas realizadas (TRAMONTIN, 1998:87).

De fato, os ganhos salariais do magistério superior federal, nessa época, sempre estiveram ligados a momentos de fortes pressões, traduzidos, inclusive, em greves nacionais (VIEIRA (1992:106)). Essas lutas, no entanto, não se fixaram apenas nos salários. A questão da carreira também era considerada extremamente importante.

Na verdade, a luta pela carreira na ANDES remonta desde a sua geração como um processo de constituição e implementação de um padrão unitário de qualidade para as universidades do país.

No ano de 1980, após a greve das Universidades Autárquicas, criou-se um Novo Plano de Carreira para os docentes das Universidades Autárquicas, além de determinar o reenquadramento dos mesmos nas respectivas instituições (Decreto n. 1.820 e o Decreto n. 85.487) Este era o único processo de busca por isonomia.

Em 1981, realizou-se o primeiro Congresso do ANDES, com o intuito de delegar à diretoria a tarefa de coordenar o trabalho de elaboração de um projeto – análogo à estrutura de carreira dos docentes das Instituições Federais Autárquicas – de carreira do magistério para os docentes de todas as Universidades Federais constituídas sob a forma de Fundação.

É importante ressaltar que essa mobilidade de todas as associações de docentes terminou envolvendo as propostas que expressassem as aspirações da grande maioria dos professores das instituições fundacionais (JORNAL DA ADUFU-SS,2000).

Em vista disto, no ano de 1982, ocorreu a primeira versão da proposta das Associações Docentes e da ANDES para a universidade brasileira, aprovada no V CONAD, BH/1982, contemplando que: “*a carreira do magistério superior deverá ser única observada a isonomia salarial e a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão*”.

Essa grande mobilização da sociedade civil permitiu a criação, em 1985, de uma comissão nacional para a reformulação da educação superior, uma vez que havia terminado o período dos governos militares<sup>20</sup> (TRAMONTIN, 1998:88).

No ano seguinte, criou-se um Grupo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), com o objetivo de encaminhar a concretização das propostas como as da desvinculação das instituições federais da categoria de “servidor público”. Propôs-se a criação de uma nova categoria de entidade pública, denominada “universidade”, agrupando num só ente jurídico as Autarquias e as Fundações existentes.

Seguindo as propostas do GERES, as políticas de pessoal e o estatuto do servidor da categoria “universidade” deveriam prever primordialmente (TRAMONTIN (1998:92)):

“(i) a capacidade contínua de seus servidores docentes, técnico e pessoal administrativo; (ii) a remuneração diferenciada, a partir de um piso mínimo comum a todas instituições, que contemplasse incentivos salariais, levando-se em conta tanto às condições de locais de trabalho e o custo de vida, como o desempenho funcional, titulação e produtividade”.

Não era esta a proposta dos docentes, o GERES<sup>21</sup> concretizava-se como proposta do governo e não do ANDES, para promover a reestruturação do Ensino Superior Federal.

Apesar de não se concretizar em dispositivos legais, o GERES levantou a possibilidades de novos parâmetros, conseguindo provocar enormes discussões e resistência, abordadas pela temática da Assembléia Nacional Constituinte (TRAMONTIN, 1998).

No ano de 1986, veio a versão para a proposta do Plano de Carreira Único para os docentes de todas as IFES, que seria denominado, em 1987, como PUCRCE.

Este plano permitiu transformações no corpo técnico-administrativo e no corpo docente das escolas superiores federais e das técnicas federais de nível médio, por intermédio de comissões de enquadramento, dentro de cada IFE (Decreto n. 94.664/87).

<sup>20</sup> É notório salientar que, com a abertura política iniciada no país em 1985, o clima de democratização penetrou fortemente nas universidades públicas. Para esta abordagem vide SCHWARTZMAN (1991:16).

<sup>21</sup> Para maiores informações sobre o GERES, vide VIEIRA (1992:100) e TRAMONTIN (1998:92).

Essas transformações envolveram a valorização dos profissionais de ensino, com planos de carreira assegurados, posteriormente, pelo Regime Jurídico Único, em 1990, para todas as instituições mantidas pela União.

#### 4.1.1.2- O PUCRCE e a implementação da carreira única.

Em 1987, após uma greve que perdurou por 45 dias, instituiu-se, por fim, a isonomia salarial entre as Autarquias e as Fundações Federais. Isto se deu pela Lei n. 7.596/87, estabelecendo a criação do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE)<sup>22</sup>.

A partir desse dispositivo ficou estabelecido que caberia a cada Instituição Federal de Ensino (IFE) a implantação e administração desse Plano (Art.1). Dentro deste requisito, o Ministério da Educação exercerá, apenas, as atribuições de estudos, coordenação, supervisão e controle previstos no Art. 115 do Decreto n. 200, de 1967<sup>23</sup>.

Para uma idéia geral da carreira, detalharemos abaixo os principais elementos do PUCRCE, que ainda vigoram.

- (i) Quanto à definição do corpo docente, o pessoal docente passou a compreender os integrantes das carreiras de magistério superior, como também os de 1º e 2º graus, além dos professores visitantes e substitutos (Art. 5).
- (ii) Quanto às atividades, foram reconhecidas e consideradas atividades acadêmicas próprias do pessoal docente do ensino superior, as pertinentes à pesquisa, ensino e extensão que, indissociáveis, visem à aprendizagem, à produção do conhecimento, à ampliação e transmissão do saber e da cultura e as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além de outras previstas na legislação vigente (Art. 3).
- (iii) Quanto à isonomia, ficou assegurada com base na isonomia salarial, a remuneração (entendida por vencimentos, salários e as vantagens pecuniárias previstas no Plano) uniforme do trabalho prestado por servidores da mesma classe ou categoria funcional e

<sup>22</sup> Este Plano foi considerado satisfatório, ainda que não tenha contemplado todas as reivindicações da ANDES. Isto pode ser confirmado pelo JORNAL DA ADUFU-SS (2000) e relatos do ANDES-SN (1994).

<sup>23</sup> Para maiores detalhes vide Lei n. 7.596, de 10 de abril de 1987.

da mesma titulação (Art. 2). No caso do pessoal docente, as tabelas salariais passaram a abranger classes, níveis, titulação e regimes de trabalho (Art. 38 da Portaria n. 475/87).

(iv) Quanto à carreira de magistério superior, o Art. 6 compreendeu, em ordem decrescente, as classes de professor titular, adjunto, assistente e auxiliar. Sendo que cada classe agregou quatro níveis, designados de 1 a 4, exceto a de professor titular, que possui somente um nível. No caso do 1º e 2º graus, esta classificação de classes foi definida em ordem crescente pelas seguintes letras: A,B,C,D, E até a de professor titular (Art. 7 do Decreto n. 94.664/87). Valendo a mesma ressalva de cada classe, agrupa 4 níveis. De forma que o enquadramento de ambas as categorias dos professores passou a ser feito de acordo com os seguintes Quadros 6 e 7.

**Quadro 6 - Classificação dos Docentes de 1º e 2º Graus por Classes e Titulação**

Classe	Nível	Titulação
Titular	Único	Título de Doutor
E	1,2,3,4	Título de Mestre
D	1,2,3,4	Certificado de Especialização
C	1,2,3,4	Certificado de Aperfeiçoamento
B	1,2,3,4	Docentes sem graduação
A	1,2,3,4	Docentes sem graduação

Fonte: Elaborado pelo autor com base na exigência do PUCRCE de 1987.

**Quadro 7 - Classificação dos Docentes de 3º Grau por Classe e Titulação**

Classe	Nível	Titulação
Titular	Único	Título de Doutor mediante aprovação em concurso público
Adjunto	1,2,3,4	Título de Doutor mediante aprovação em concurso público
Assistente	1,2,3,4	Título de Mestre
Auxiliar	1,2,3,4	Docentes com Graduação e portadores de certificado de Especialização

Fonte: Elaborado pelo autor com base na exigência do PUCRCE de 1987.

Como se percebe pelos Quadros 6 e 7, a carreira do magistério passou a levar em conta titulação diferenciada entre as diversas classes e em alguns casos, certificados de especialização.

Essa legislação também previa a forma de ingresso na carreira. O ingresso na carreira de magistério de 1º e 2º graus deviam ser feitos por meio de habilitação em concurso de provas e títulos, cuja ocorrência dava-se no nível inicial de qualquer classe

(Art. 13 do Decreto n. 94.664/87). Para tanto, exigiam-se as seguintes especializações e titulações por classe:

- habilitação específica obtida em curso de 2º grau, no caso da classe A;
- habilitação específica obtida em Licenciatura de 1º grau, no tocante a classe B;
- habilitação específica obtida em Licenciatura Plena ou habilitação Legal, para a classe C;
- curso de especialização, para a classe D;
- grau de Mestre, no caso da classe E;
- portadores de Títulos de Doutor ou de Livre-Docente, bem como os portadores de notório saber, além de professores que, já pertencentes à carreira desses magistérios, estivessem na classe E, com a ressalva de conter no mínimo quinze anos de efetivo exercício de magistério.

Quanto aos docentes de 3º grau, ficava estabelecido que o ingresso na carreira, dava-se mediante a aplicação, no primeiro nível de qualquer classe, de concurso público de provas e títulos (Art. 12 do Decreto n. 94.664/87). Nesse sentido, passavam a ser exigidas as seguintes titulações:

- o diploma de graduação em curso superior para a classe de professor auxiliar;
- o grau de mestre para a de professor assistente;
- o título de doutor para a classe de professor adjunto;

Ressalta-se que, no caso de professores titulares, os portadores do título de doutor, de professor adjunto ou de notório saber, reconhecida pelo conselho superior competente da IFE podiam ingressar nesta categoria.

(v) Quanto ao regime de trabalho, este passou a se dar pelo regime de dedicação exclusiva, com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho em dois turnos diários completos, mediante o impedimento de exercício de outra atividade remunerada, fosse ela pública ou privada ou em tempo parcial de vinte horas semanais de trabalho.

Contudo, a Lei, nesse caso, era mais flexível e admitia as seguintes colaborações no regime de dedicação exclusiva:

- a participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de magistério e em comissões julgadoras associadas com o ensino ou a pesquisa;

- a percepção de direitos autorais ou correlatos;
- a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição, conforme as normas do Conselho Superior.

Cabia a IFE, de acordo com a aprovação de seu colegiado superior, adotar o regime de quarenta horas semanais nas áreas com características específicas (Decreto n. 94.664/87).

No caso do magistério superior, o limite mínimo não poderia ser inferior a 8 horas/semanais, em qualquer regime, nem o máximo superior a 60%, no regime de 20 horas e 50% nos de 40 horas e de dedicação exclusiva. Sendo tarefa também do Conselho Superior regulamentar os procedimentos para a concessão da gratificação, a partir do limite mínimo indicado.

Quanto ao professor de carreira do 1º e 2º graus da IFE, os regimes de trabalho passavam a ser de dedicação exclusiva, com quarenta horas semanais de trabalho em dois turnos diários completos e por tempo parcial de vinte horas semanais de trabalho (Art. 15). Nesta situação, a carga horária cumprida terá como limite máximo 60% da carga horária do regime de trabalho, podendo ser ministrada no mínimo em 10 horas/aulas no regime de 20 horas e 20 horas/aulas, no caso de 40 horas e de dedicação exclusiva.

(vi) Quanto à progressão funcional nas carreiras de magistério, esta passou ser realizada de um nível para outro, imediatamente superior, dentro da mesma classe ou de uma classe para outra, excetuando a de professor titular, mediante titulações e/ou por avaliação do desempenho acadêmico, conforme as normas expedidas pelo Ministro de Estado da Educação (Quadros 6 e 7).

Entretanto, de acordo com a Portaria n. 475/87/MEC, ficou a critério da IFE, posicionar o docente transferido de outra IFE, no nível a que pertencia na instituição superior, uma vez que a respectiva admissão é feita na classe para a qual se realizou o concurso.

Além disso, a progressão funcional de um nível para outro, dentro da mesma classe, com base na avaliação de desempenho, seguiu às normas e os critérios estabelecidos pelo Conselho Superior da IFE, a respeito das atividades diretamente associadas ao exercício do cargo ou emprego de magistério, levando-se em conta, a assiduidade, a responsabilidade e a qualidade do trabalho, o desempenho didático, a

orientação de dissertações de tese de Mestrado e Doutorado, de monitoração e de estagiários, a participação de bancas examinadoras, a produção científica, técnica ou artística, os cursos e estágios de aperfeiçoamento, a especialização e atualização, as atividades de extensão, a participação em órgãos colegiados, o exercício de funções de direção, a coordenação, o assessoramento e a assistência nos órgãos previstos na Lei vigente, dentre outras qualificações.

Como se percebe, o Plano continha um conjunto de normas e procedimentos, permitindo à universidade executar e implementar de forma hábil e eficaz, sua política de administração de cargos e salários e de benefícios e vantagens do pessoal docente, técnico e administrativo, com vista a incentivar a melhoria da qualificação funcional e maior dedicação do servidor às finalidades da organização.

Apesar dessa importante conquista, o PUCRCE teve o seu conteúdo original modificado pelo Governo, e isto terminou gerando certas distorções salariais entre os três graus de docência, na medida em que concedeu percentuais diferenciados, incentivo à titulação para o regime de dedicação exclusiva e para os “*steps*”<sup>24</sup> entre os níveis e entre as classes<sup>25</sup>. O fato das distorções salariais não serem uniformes foi consequência da legislação da política salarial dos servidores públicos federais.

Não é nosso objetivo aqui desenvolver tais questões. O nosso destaque vai para a observação de que a problematização das distorções na carreira docente encobria algo além disto, devia-se, também, ao fato do docente da carreira de magistério das IFES ter sido enquadrado na carreira estabelecida no PUCRCE, em classe e nível correspondente aos que já ocupava em 1/04/1987, garantida a continuidade da contagem dos interstícios e dos períodos aquisitivos de direitos e observado, ainda, o regime de trabalho, conforme o Art. 41 da Lei n. 7.596 do ano vigente.

Em função disto, hoje, há um número significativo de professores aposentados, tanto do 1º e 2º graus, quanto de 3º grau que chegaram ao final de carreira, cuja titulação exigida da classe era superior a possuída pelos respectivos docentes (Tabelas 31 e 32).

<sup>24</sup> “*Steps*” significa uma mudança entre os níveis de carreira e entre classes.

<sup>25</sup> Para maiores esclarecimentos sobre este assunto, vide JORNAL DA ADUFU-SS (2000). Por meio de suas informações, fica claro que, na época da aprovação do PUCRCE, os percentuais entre classes e níveis obedeceram a critérios diferenciados, que possibilitaram ganhos em um nível de ensino, que não foram contemplados nos demais. Exemplificando, não foram previstos estímulos para a busca de cursos de aperfeiçoamento e especialização dos docentes de 3º grau.

As Tabelas 31 e 32 mostram que há uma expressiva discrepância na carreira dos docentes das IFES, permitindo também observar que quanto maior o nível exigido para titulação, maior a incidência de discrepância na carreira do docente das IFES.

Pela Tabela 31, constata-se que apenas 2.518 possuem o título de doutor exigido para a classe titular, contra 2.459 que não são doutores, mas que atingiram o nível mais alto da carreira docente. O mesmo fenômeno ocorre em relação aos níveis de adjunto e assistente. Exemplificando, há 3.112 adjuntos 4, que são doutores, e 9.594, que ocupam o mesmo nível e não são e assim por diante. Sendo que a maior discrepância na carreira ocorreu em relação às classes de adjunto 3 e adjunto 4, representando, respectivamente, 88,30% e 88,91% do total.

**Tabela 31 – Perfil dos Docentes Aposentados de 3º graus das IFES de 2002**

Classe	Doutorado			Mestrado			Especialização			Graduação			Total
				Regime									
Nível	DE	40h	20h	DE	40h	20h	DE	40h	20h	DE	40h	20h	
Titular	1849	440	229	600	52	18	514	146	51	574	228	276	4977
Adj4	2522	331	269	3447	370	153	1860	530	287	1385	653	909	12716
Adj3	124	11	7	381	34	24	248	39	23	167	68	112	1238
Adj2	121	6	4	222	34	15	332	56	32	221	53	85	1181
Adj1	149	7	11	163	30	13	130	29	23	114	43	58	770
Ass4				324	35	27	283	74	66	258	145	327	1539
Ass3				94	6	2	48	7	5	23	4	16	205
Ass2				80	1	4	82	5	2	32	6	10	222
Ass1				77	6	8	27	5	1	19	4	8	155
Aux4							59	11	6	37	7	2	122
Aux3							24	1	1	9	0	3	38
Aux2							15	2	1	12	1	4	35
Aux1							12	0	2	8	4	6	32
Total	4765	795	520	5388	568	264	3634	905	500	2859	1216	1816	23230

Fonte: MEC

O mesmo sintoma é observado em relação à Tabela 32, em que se verifica que o maior índice de discrepância se dá na classe de titular, com 99,13% de incidência. Todavia, vale salientar que os níveis E apresentam elevados índices de discrepância, sobre a carreira docente, com valores superiores a 89% de incidência. Visualiza-se,

também, a discrepância em relação à classe D, mas numa incidência menor. As demais classes não apresentam discrepância nas carreiras.

**Tabela 32 - Perfil dos Docentes Aposentados de 1º e 2º graus das IFES**

Classe	Doutorado			Mestrado			Especialização			Aperf.			Graduação			
	Regime			Regime			Regime			Regime			Regime			
Nível	DE	40h	20h	DE	40h	20h	DE	40h	20h	DE	40h	20h	DE	40h	20h	Total
Titular	0	2	0	14	0	1	69	7	3	30	1	0	83	17	4	231
E4	8	33	3	136	121	20	827	521	37	135	38	5	637	311	101	2933
E3	2	4	2	27	9	2	156	47	12	21	9	2	144	97	45	579
E2	0	0	1	22	6	4	144	32	6	15	5	2	120	59	29	445
E1	0	4	5	21	3	4	161	20	15	18	4	3	114	60	36	468
D4					112	23	15	7	6	3	91	46	44	347		
D3					67	9	7	6	4	3	51	57	29	233		
D2					55	17	5	3	1	4	34	34	36	189		
D1					23	5	3	4	1	3	32	21	29	121		
C4					1	3	4	4	1	0	31	22	57	123		
C3					0	0	0	1	0	0	18	8	8	35		
C2					0	0	0	4	0	0	11	3	1	19		
C1					1	0	0	0	0	1	5	7	4	18		
B4											6	1	0	7		
B3											2	1	0	3		
B2											5	2	0	7		
B1											0	0	0	0		
A4											1	0	0	1		
A3											0	0	0	0		
A2											0	0	0	0		
A1											0	0	0	0		
Total	10	43	11	220	139	31	1616	684	107	248	70	26	1385	746	423	5759

Fonte: MEC

Apesar dessas questões levantadas, o que pretendemos destacar é o fato de que o PUCRCE veio para consolidar o processo de isonomia salarial nas IFES, construindo uma carreira única para todos os docentes, ainda que com algumas distorções existentes. Na verdade, o PUCRCE contemplou o plano de carreira, expandindo-o por vários aspectos, como: titulação, análise de desempenho, regime de dedicação exclusiva e isonomia salarial.

#### *4.1.2 – O RJU – a unificação*

Atualmente, essas conquistas tiveram continuidade com a implementação do Regime Jurídico Único (RJU), no ano de 1991. O RJU foi implementado em todas as instituições públicas do país, com o objetivo de eliminar a dualidade na forma de contrato de trabalho dessas instituições. Isto será detalhado a seguir, pelo aspecto da aposentadoria dos servidores públicos das IFES.

Nas IFES, até a promulgação da Lei 8.112 de 1990, a aposentadoria dos servidores foi regida por duas legislações específicas, conforme o regime de contrato de trabalho, sendo celetista ou estatutário (DEPS, 1994). As instituições constituídas sob a forma de Fundação eram celetistas, enquanto as Federais Autárquicas tinham os dois regimes de trabalho: celetista e estatutário (SOUSA ALMEIDA, 1997).

O regime celetista vigorava mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T) de acordo com o Decreto nº 5452 de 1943, para o qual a aposentadoria era proporcional após 30 anos de tempo de serviço ou por motivo de invalidez. Sendo assim, muitos empregados relutavam em aposentar-se pelo fato de a instituição não ter interesse em readmiti-lo e/ou porque a inatividade proporcionava proventos bem inferiores aos seus ganhos antes da aposentadoria (SOUSA ALMEIDA, 1997).

Além disso, tal contrato de trabalho não assegurava a estabilidade do servidor antes de completar dez anos de serviços na instituição. Após este período, o celetista poderia ser dispensado por justa causa mediante processo administrativo, acrescido de indenização paga em dobro, o que dificultava sua demissão, uma vez que os pagamentos tornavam-se onerosos (SOUSA ALMEIDA, 1997).

Quanto ao regime estatutário, as aposentadorias ofereciam vantagens não concedidas pelo regime celetista, tais como os proventos integrais aumentados de 20%, incorporações ao salário mediante gratificações correspondentes ao cargo ocupado e gratificações por tempo de serviços com adicional de 5% a cada quinquênio de trabalho (Arts 176 a 187 da Lei 1.711 de 1952).

#### *4.1.2 – O RJU – a unificação*

Atualmente, essas conquistas tiveram continuidade com a implementação do Regime Jurídico Único (RJU), no ano de 1991. O RJU foi implementado em todas as instituições públicas do país, com o objetivo de eliminar a dualidade na forma de contrato de trabalho dessas instituições. Isto será detalhado a seguir, pelo aspecto da aposentadoria dos servidores públicos das IFES.

Nas IFES, até a promulgação da Lei 8.112 de 1990, a aposentadoria dos servidores foi regida por duas legislações específicas, conforme o regime de contrato de trabalho, sendo celetista ou estatutário (DEPS, 1994). As instituições constituídas sob a forma de Fundação eram celetistas, enquanto as Federais Autárquicas tinham os dois regimes de trabalho: celetista e estatutário (SOUSA ALMEIDA,1997).

O regime celetista vigorava mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T) de acordo com o Decreto nº 5452 de 1943, para o qual a aposentadoria era proporcional após 30 anos de tempo de serviço ou por motivo de invalidez. Sendo assim, muitos empregados relutavam em aposentar-se pelo fato de a instituição não ter interesse em readmiti-lo e/ou porque a inatividade proporcionava proventos bem inferiores aos seus ganhos antes da aposentadoria (SOUSA ALMEIDA,1997).

Além disso, tal contrato de trabalho não assegurava a estabilidade do servidor antes de completar dez anos de serviços na instituição. Após este período, o celetista poderia ser dispensado por justa causa mediante processo administrativo, acrescido de indenização paga em dobro, o que dificultava sua demissão, uma vez que os pagamentos tornavam-se onerosos (SOUSA ALMEIDA,1997).

Quanto ao regime estatutário, as aposentadorias ofereciam vantagens não concedidas pelo regime celetista, tais como os proventos integrais aumentados de 20%, incorporações ao salário mediante gratificações correspondentes ao cargo ocupado e gratificações por tempo de serviços com adicional de 5% a cada quinquênio de trabalho (Arts 176 a 187 da Lei 1.711 de 1952).

Como já foi mencionado, a partir de 1987, o PUCRCE estendeu-se também aos celetistas. Este fato concedeu aos servidores o direito de gozar seis meses de licença especial com remuneração integral a cada dez anos de trabalho<sup>26</sup> (DEPS, 1994).

Contudo, vale salientar que, antes e após a implementação da isonomia salarial entre as instituições, não havia grandes gastos com inativos nas Federais Autárquicas, de maneira que quem se aposentava ia diretamente para o INSS<sup>27</sup>.

Diante disso, os gastos com inativos nessas instituições eram ínfimos, uma vez que o próprio governo tinha congelado os salários e, nas Fundações, o regime de trabalho consolidado ainda era regido pela CLT.

A dualidade na forma contratual de trabalho foi extinta por meio da Constituição de 1988, regulamentada pelo RJU mediante a Lei 8.112 de 1990, com base no Artigo 243, desvinculando os proventos da aposentadoria da previdência, concedendo os benefícios da aposentadoria com proventos integrais a todos os servidores públicos.

Esse é um fato importante para a nossa análise dos gastos com pessoal das IFES, pois permite-nos observar que, antes da Constituição de 1988, a previdência do serviço público detinha, como minoria, os servidores estatutários com regime próprios de previdência e, na grande maioria, os servidores celetistas em Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Após a referida Constituição, passou a englobar todos em regime próprio através do RJU<sup>28</sup>.

O regime estatutário é, portanto, a forma jurídica de contrato de trabalho após a implementação da Lei 8.112, que vigora desde 1991, pelo qual a aposentadoria ocorre de forma compulsória aos 70 anos de idade, se do sexo masculino, ou 65 anos, se do sexo feminino, e de forma voluntária por tempo de serviço ou por idade limite de permanência no serviço ativo.

Com base nessa Lei, o servidor poderá aposentar-se no caso de invalidez permanente, compulsoriamente e voluntariamente (Art. 186).

<sup>26</sup> Isto está estabelecido no Decreto 94641/87.

<sup>27</sup> Para verificação desse fato, vide GAETANI e SACAHWARTZMAN (1991:39). A abordagem relata que, nas universidades mais antigas, que são as Autarquias, os gastos com inativos e pensionistas podiam representar em torno de 17% no máximo das despesas de pessoal, enquanto nas Universidades Fundacionais essas despesas não eram computadas.

<sup>28</sup> Vários documentos descrevem esta situação, vide o Boletim do Ministério da Previdência e Assistência Social e da Secretaria de Previdência Social (2001).

Outro aspecto a ser salientado é que até 16/12/98, o de que o direito à aposentadoria passava a ser opcional e conquistado por tempo de serviço, de 30 anos para mulher e 35 anos para o homem, com proventos integrais.

Para o caso da aposentadoria voluntária por tempo de serviço, esta se dava aos 25 anos de trabalho de magistério para a mulher e aos 30 anos para o homem, que, no caso de efetivo exercício das funções do magistério, segundo PAIXÃO (2001), poderiam aposentar-se com valor mensal correspondente a 100% do salário-benefício.

Por idade, os homens se aposentavam aos 65 anos e as mulheres aos 60, com proventos proporcionais a esse tempo de serviço. Excetuando-se professores, magistrados, jornalistas e militares, que têm aposentadorias especiais com redução de 5 anos no tempo de serviço<sup>29</sup>.

Esses aspectos revelam-nos que, quando foi implementado o RJU, no governo de Collor, a maneira de aposentar-se mudou significativamente, já que grande parte desses funcionários das instituições federais, inclusive as de ensino, eram regidos pela CLT, cujas aposentadorias e pensões eram pagas com recursos da Previdência Social. Com isto, o INSS ficou livre do ônus de aposentar milhares de servidores celetistas, em todo o país, em consequência da adaptação de trabalhadores de carteira para funcionários públicos, que trouxeram consigo o tempo de serviço prestado à União, às Autarquias, às Fundações Públicas Federais e demais instituições governamentais (Orientação Normativa n. 50).

Esse é um ponto importante, pois mostra-nos que o servidor celetista, que detinha a condição de tempo e serviço para aposentar, foi submetido ao RJU como titular do cargo que já ocupava, sem prejuízo do provento da aposentadoria. Além de não permitir que este provento fosse passível de desconto previdenciário<sup>30</sup>.

Nessas perspectivas, o servidor celetista que, em 12/12/90, contava com 70 anos ou mais de idade foi considerado, automaticamente, aposentado na mesma data (Art. 186, Inciso II).

Como também o servidor que já preenchesse os requisitos necessários para aposentar-se poderia, fazê-lo, com os direitos e vantagens até então concedidos pela Lei 1.711/52, cabendo ao órgão a que pertencesse o servidor comunicar ao INSS o ato de

<sup>29</sup> Este último requisito, no caso dos docentes, conforme OLIVEIRA (1999), necessita, atualmente, de comprovação exclusiva de tempo efetivo no exercício das funções de magistério.

<sup>30</sup> Para maiores detalhes, vide Orientação Normativa n. 01 do RJU, convertida em Lei 8.162/91.

aposentadoria, para efeito de suspensão do pagamento do abono de permanência em serviço.

De forma que todos os servidores, fossem eles estatutários ou celetistas, que contavam tempo para aposentadoria voluntária, poderiam requerê-la (Art.40, Inciso III).

Sumarizando, grande parte desses servidores já detinha de tempo de serviço para aposentar-se, consequentemente, as IFES e demais instituições públicas passaram a ter dois quadros de pessoal: ativos e inativos, mantidos pelo governo federal e sem nenhuma contrapartida do INSS, que vinha recolhendo, durante décadas, até então, as obrigações previdenciárias dos empregados servidores até o limite de vinte salários mínimos.

A partir dessas questões levantadas, iremos destacar os seguintes aspectos:

- as medidas de contenção de gastos com pessoal, implementadas a partir de 1994, acabam afetando ganhos da isonomia salarial das IFES, implementados no PUCRCE/87, além de alterar alguns benefícios conquistados no RJU, de 1990.

## 4.2 - PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA CARREIRA

### *4.2.1 – Alterações no PUCRCE*

Elas estão listadas no Quadro 8. Dividimos estas alterações em duas partes: as que alteram o PUCRCE e as que tentam eliminar com o processo de isonomia

#### *4.2.1.1- Alterações mais diretas no plano único*

As alterações ocorridas no PUCRCE podem ser visualizadas de 1994 em diante, com as políticas de ajuste na folha de pagamentos de pessoal pelos “steps” do PUCRCE e a implementação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), no ano de 1998, que acrescentou maiores distorções nas carreiras dos docentes, na medida em que somente alguns são beneficiados com este tipo de gratificações (Quadro 8).

**Quadro 8 – A Caracterização da Legislação que Alterou o Plano de Carreira do Corpo Docente das IFES – 1994/2000**

Decreto ou Lei	Conteúdo	Resultado Imediato
1. Lei nº 8.852, de 04/02/94	Dispõe sobre a isonomia de vencimentos, em atendimento ao preceito constitucional.	Ser efetivas por etapas.
2. Medida Provisória nº 583, de 16/08/94	Dispõe sobre a 1 <sup>a</sup> etapa da 1 <sup>a</sup> fase da isonomia salarial entre o executivo.	Os docentes de 3º grau tiveram um reajuste médio de 12,98%; os STEPS da classe reduziram de adjunto (4) para titular (de 25,0% para 21,4%); de assistente para adjunto de 10,0% para 9,0% e entre os níveis, de 5,0% para 4,5%. Aos docentes de 1º e 2º graus, os STEPS da classe reduziram: de E (4) para titular para 18,22%; de D(4) para a E, para 8,0%, de C(4) para D, para 4,5%, de B(4) para C, para 6,0% e entre os níveis para 4,5%.
3. Medida Provisória nº 746, de 02/12/94	Dar continuidade ao processo de isonomia entre o executivo. Representa a 2 <sup>a</sup> etapa da 1 <sup>a</sup> fase, dispondo sobre os vencimentos dos SPF e exclusão de docentes.	Veio para corrigir as distorções salariais e terminou acarretando outras, entre o docente auxiliar 1 e o técnico administrativo de nível superior, uma vez que o vencimento do técnico ficou acima do vencimento do docente auxiliar 1, nas mesmas condições de trabalho.
4. Medida Provisória nº 806, de 30/12/94	Dispõe sobre novas medidas para a continuidade do processo anterior.	Veio para corrigir as distorções salariais mas, terminou gerando distorções de carreira de 1º, 2º e 3º graus. Acabou rompendo a equivalência entre os STEPS.
5. Lei nº 9.678, de 03/07/98	Dispõe sobre a Gratificação de Estímulo à Docência (GED).	Acabou acarretando distorções na estrutura do PUCRE. Foi extensiva somente aos docentes de 3º grau. Aos aposentados, correspondeu em percentual de 60,0% do valor integral dado aos docentes do ensino superior.
6. Medida Provisória nº 2020, de 23/03/2000	Dispõe sobre a Gratificação de Incentivo à Docência (GID) e reajustamento de GED.	Incluiu a gratificação aos docentes de 1º e 2º graus. Deu um incentivo de 30% à GED. Acabou acarretando maiores distorções salariais entre os docentes de 1º, 2º e 3º graus. Rompeu com a estrutura do PUCRE/87.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações contidas no jornal da ADUFU-SS em Julho de 2000.

No ano de 1994, o governo instituiu a isonomia de vencimentos a ser efetivada em etapas, por meio da Lei n. 8.852/94. Na verdade, este processo de isonomia acabou acarretando outras distorções salariais entre os docentes, pois o Quadro 8, permite-nos evidenciar que estas medidas estão reduzindo o percentual de nível salarial conquistado entre as classes e níveis dos docentes, como também estão gerando maiores distorções nas carreiras dos docentes das IFES.

Nosso propósito é a atenção para o fato de que o Governo veio concedendo correções diferenciadas de níveis e classes e o efeito disso terminou rompendo definitivamente com o processo de equivalência entre os "steps"<sup>31</sup>, tão almejado pelo ANDES-SN.

Soma-se à questão o fato de que o Art. 54 da LDB/96 aborda sobre a composição de um estatuto jurídico especial<sup>32</sup>, com elaboração de planos de carreira para os servidores públicos, o que pode diferenciar ainda mais estes profissionais.

Não é nosso propósito desenvolver tais questões. O nosso destaque vai para a observação de que os assuntos sobre a carreira e capacitação docente sempre estiveram interligados a debates que levavam à formação do professor, além das questões das verbas e das questões de carreira na educação. Recentemente, às alterações realizadas estão mais ligadas as questões de controle de caixa do governo. É o que veremos a seguir.

#### 4.2.1.2- Mudanças que extinguem a lógica do PUCRCE- GED e GID

Diante da problemática em torno da carreira docente e com a greve dos docentes, o governo em 1998, por meio da Lei n. 9.678/98, instituiu a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) aos docentes de 3º grau. Após um período de dois anos, implementou a Gratificação de Incentivo à Docência (GID) aos docentes de 1º e 2º graus.

As medidas da GED estão summarizadas no Quadro 9 e 10 a seguir. Pelos referidos quadros, percebe-se que a GED foi uma estratégia do governo de FHC, que rompeu com a lógica do PUCRCE e acentuou, ainda mais, as desigualdades entre os docentes e a paridade entre ativos e inativos das IFES. O objetivo principal – mascarado num discurso de que se estava premiando os mais produtivos – foi o de redução de aumento salariais. Mais que isto, não houve repasse integral dos aumentos aos aposentados.

<sup>31</sup> Para o assunto sobre a questão dos "steps", vide JORNAL da ADUFU-SS (2000).

<sup>32</sup> Para maiores detalhes, vide capítulo I da LDB/96, págs. 11 e 12.

**Quadro 9 - As Regras Gerais da GED - Consolidada em 1998**

LEI	Pontuação Máxima	Requisitos	Exigência	Conteúdo
n. 9.678, de 1998.	Até 140 pontos	10 pontos por hora/aula semanal, até o máximo de 120 pontos e, um máximo de 60 pontos com base na avaliação qualitativa referida nos parágrafos 2º da Lei.	O resultado da avaliação será computado se satisfizer os critérios de avaliação qualitativa do desempenho docente, de pontuação e quando satisfazer o Art. 57* da LDB/96.	Esta avaliação terá uma periodicidade anual e será realizada por uma comissão de docentes internos e externos das IFES.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na exigência da Lei n. 9.678, de 03/07/98.

\* A ressalva desse Artigo é que, nas instituições públicas de educação superior, o professor deve cumprir, no mínimo, oito horas semanais de aula.

**Quadro 10 - As Medidas de Ajuste da GED – Consolidada em 1998**

Permite a cada instituição adequar as suas condições específicas às regras gerais da GED, com a ressalva de evitar a gratificação acumulativa.
Estipula que, se o resultado de pontos obtidos for superior à pontuação máxima de 60%, a diferença será devida a partir da data de vigência da Lei.
Permite perceber a gratificação calculada com base em percentual superior aos 60% fixados na GED, o docente afastado regulamente para qualificação e os de função gratificada na própria instituição, desde que tenham suas atividades avaliadas pelos regulamentos.
Permite perceber a gratificação calculada de acordo com a média dos valores recebidos, durante 24 meses, os docentes que estão emprestados a outros órgãos, exercendo cargos de natureza especial.
Permite perceber a extensão de 60% da GED e não do valor integral, os docentes aposentados ou beneficiários de pensão que tenham adquiridos o direito ao benefício, quando ocupantes do cargo efetivo.
E vedada a concessão ou revisão da GED para os casos de titulações posteriores à aposentadoria.
É vedada esta gratificação aos docentes e aposentados de 1º e 2º graus.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na exigência da Lei n. 9.678, de 03/07/98.

A indicação é a de que essas medidas da GED exprimem uma velha estratégia de gratificações de avaliação qualitativa com base nos modelos clássicos de remuneração por tipos e números de tarefa, baseadas em ganhos incrementais e individuais<sup>33</sup>.

O diagnóstico do JORNAL DA ADUFU-SS (2000) relata que a GED apresentou como resultado a acentuação das distorções na estrutura do PUCRCE, uma vez que os valores/ponto não mantiveram a equivalência percentual entre os portadores de título e para regime de dedicação exclusiva.

<sup>33</sup> Para este assunto, vide BELLONI (1998).

No ano de 2000, foi implementada a Gratificação de Incentivo à Docência (GID) para os docentes de 1º e 2º graus, ao mesmo tempo em que houve um reajuste da GED em 30% aos docentes de 3º grau.

Na verdade, esses procedimentos acentuaram, ainda mais, as distorções salariais entre os docentes de 1º, 2º e 3º graus e romperam definitivamente com a estrutura do PUCRCE, uma vez que os valores ponto da GID são bastante diferenciados dos valores ponto da GED. Além do que, esta medida, ao ser reeditada, resultou na exclusão da percepção do percentual de 60% para dos docentes aposentados dessa categoria, do valor da GID dos docentes em atividade.

Vários são os estudos que abordam que a GED veio para representar um aumento ínfimo no vencimento dos docentes, além de introduzir um fator de diferenças salariais entre os docentes, por tipos de atividades desempenhadas (BELLONI, 1998; JORNAL DA ADUFU-SS, 2000, e outros). Apontando, inclusive, para um descrédito da categoria, conforme SÁ (2001), dado que tais servidores estão cada vez mais enclausurados em suas salas, atrás de somar pontinhos para garantir esta gratificação, que se traduz como a única forma de conseguir salário, atualmente.

O parecer de FÁVERO (1999) mostra que, para se garantir uma boa qualidade de ensino no Brasil, é fundamental recuperar as reais condições de trabalho e oferecer salários dignos aos docentes, que lhes possibilitem uma efetiva dedicação às suas atividades acadêmicas, seja nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Contudo, faz um alerta: (...) é vital que haja por parte do governo e da sociedade “plena consciência” do significado aporte financeiro que isso exigirá.

No entanto, a postura do governo de FHC foi assumida no sentido de levar adiante seus objetivos de extinguir parte dos direitos dos servidores públicos e até de modificar o RJU, como será detalhado no tópico seguinte.

#### *4.2.2 - Principais mudanças implementadas pelo Governo de FHC, no RJU, de 1990*

O processo de mudança do RJU iniciou-se pelo Plano Diretor Da Reforma Do Aparelho de Estado, que possibilitou o estabelecimento de objetivos e diretrizes para a

reforma da Administração Pública Brasileira, visando avançar em direção de uma maior eficiência do aparelho estatal, no que tange à administração, com o propósito de preparar o terreno para mudança futura da legislação trabalhista no país.

Segundo MARE (1998), essa revisão, organizada pelo Plano Diretor do Aparelho do Estado, veio no sentido de buscar uma maior eficiência gerencial, quanto à administração dos recursos humanos, com vista à contenção de despesas de pessoal. Este plano também visa reformular a legislação infraconstitucional, que rege as relações de trabalho no setor público, sob a alegação de que o RJU tinha acentuado o caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor, materializando o equívoco da uniformização das relações de trabalho entre todos os servidores do Estado<sup>34</sup>.

Algumas questões estabelecidas na estratégia de reformulação do RJU, sob o ponto de vista do governo de FHC, serão enumeradas a seguir (MARE, 1998):

- (i) Corrigir distorções e privilégio sem similares no mercado de trabalho;
- (ii) Aprimorar e flexibilizar a gestão de recursos humanos;
- (iii) Apoiar a implementação da administração gerencial no processo de reforma do Estado;
- (iv) Promover adequações de redação para melhor compreensão e aplicação da norma.

A partir dessas questões, destacaremos os itens que estão associados à carreira do profissional, por estes estarem associados ao nosso objeto de estudo.

No que tange à carreira do servidor da instituição, esta foi realizada abrangendo algumas alterações em relação às vantagens e benefícios que permitem a redução de gastos com pessoal, do seguinte modo:

- (i) Quanto à questão do ingresso e desenvolvimento na carreira por ascensão e acesso, a Lei as exclui, permanecendo, apenas, a de promoção. Com isto, fica eliminada a substituição em cascata, para que o substituto assuma o exercício do cargo, sem prejuízo do cargo que ocupa.
- (ii) Quanto à incorporação de vantagens do servidor, que ocupa um cargo de direção, chefia ou assessoramento, fixam-se “*limites*” de valor e tempo, em que se passa a exigir um período de cinco anos para a incorporação da primeira parcela até o limite de 10/10,

<sup>34</sup> Estas questões estão contidas no Ofício Circular n. 066, de 1997.

que, anteriormente, era incorporada na proporção de 1/5 por ano de exercício, até o limite de cinco quintos.

Nesse caso, a remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no Art. 62. Entretanto, no caso do cargo ser de entidade diversa da de sua lotação, a remuneração fica estabelecida de acordo com o Art. 93<sup>35</sup>, assim, assegura-se a isonomia de vencimentos para as funções de atribuições semelhantes.

(iii) Quanto ao adicional por tempo de serviços a ser incorporado ao salário do servidor, passa a exigir um máximo de até 35% do valor sobre o vencimento básico (Art. 67). Ficando revogada a proporção de 1% por ano de serviço público efetivo, sem limite.

(iv) Quanto à conversão de 1/3 das férias do servidor em abono pecuniário por motivo de sua interrupção, esta fica revogada (Arts. 78 e 80). Além de reduzir de 60 para 30 dias as férias do servidor ocupante de cargo efetivo de advogado, assistente jurídico, procurador e demais integrantes do grupo jurídico e passar a permitir o parcelamento do gozo das férias em três etapas. Valendo ressaltar que este último item só ocorre desde que requerido pelo servidor e no interesse da administração (MARE, 1998).

(v) Quanto à questão da licença prêmio, altera-se a sua classificação para capacitação, com vista a utilizar-se deste tempo um investimento na capacitação do profissional, equivalente a um afastamento de até três meses remunerados, ficando preservado, apenas, os já adquiridos até 15/10/1996.

Entretanto, de acordo com MARE (1998), essa licença somente poderá ser concedida a cada 5 anos ininterruptos de efetivo exercício; contrariamente à antiga licença, que era concedida sem qualquer contrapartida por parte do servidor e, quando não a gozava, assegurava a contagem do seu tempo em dobro, para efeito de aposentadoria.

(vi) A respeito da licença por motivos de doença na família, para tratar de assuntos particulares e para desempenho de mandato classista, modificam-se, no primeiro caso, em termos de tempo e grau de parentesco com a exclusão do parente colateral consangüíneo e incluído o dependente que viva às expensas do servidor; no segundo caso, em termos de prazo concedido, que passa de 2 para 3 anos consecutivos, sem

---

<sup>35</sup> Maiores detalhes, vide Artigo 93, capítulo V, seção I do RJU.

remuneração, prorrogável por igual período e, na terceira situação, altera-se, passando a ser sem remuneração, além de exigir um limite proporcional do servidor por entidade, ao mesmo tempo em que a interessada esteja cadastrada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Valendo ainda ressaltar, segundo MARE (1998), que o prazo de remuneração da licença por motivo de doença foi reduzido de 90 para 30 dias, podendo ser prorrogado por mais 30, mediante parecer da junta médica oficial. Excedendo estes prazos, prorrogado sem remuneração por até 90 dias.

(vii) Outra mudança que representou economias de recursos e flexibilidades de normas refere-se à concessão ao servidor de continuar ocupando um dos cargos de professor no caso de assumir uma chefia, desde que haja compatibilidade de horários e local e anuências das chefias, sendo-lhe assegurada a remuneração de ambos.

Acrescenta-se o fato de que a administração, com essa medida do item (vii), passou a poder evitar a contratação do professor substituto.

(viii) Quanto ao adicional concedido por ocasião da passagem do servidor à inatividade, prevista no Art. 192, extingue-se. Mediante esta medida, o governo impediu que o aposentado público obtivesse uma ascensão na escala de vencimentos, que acarretavam em percepções de proventos superiores à sua remuneração na ativa.

(ix) Quanto à incorporação de parcelas à remuneração do servidor pelo exercício de função de chefia, direção, assessoramento e outros equivalentes de décimos para vantagem pessoal, assegurado o direito ao servidor até 11/11/1997, transformam-se os décimos em vantagem pessoal, para se corrigir o equívoco de que o servidor deva ser remunerado pelo que representou no passado e não pelo que é no presente.

(x) Outras alterações promovidas referem-se:

- ao dispositivo que regulamenta o pagamento de diárias, para melhor explicitar a natureza, os fundamentos e as finalidades de sua concessão, para evitar a duplicidade de despesas e o pagamento para deslocamentos dentro da área metropolitana e microrregião, salvo se houver pernoite fora da sede do servidor;

- a remoção do servidor para acompanhar a transferência do cônjuge, muitas vezes, para órgãos públicos nos quais não havia necessidade desta força de trabalho. A exigência,

neste caso, deu-se pela condição restrita de que o cônjuge ou companheiro deve ser também servidor público.

- a introdução do serviço de terceirização, em relação à perícia, avaliação ou inspeção médica, na ausência do médico ou da junta médica oficial, e a introdução de convênios como unidade de atendimento do sistema público de saúde para atender a estas funções, dentre outras.

Esses são alguns dos direitos dos servidores que foram transformados por intermédio do governo de FHC com vista à sua política de contensão de despesa com recursos humanos, na qual se englobam também as novas regras<sup>36</sup> para as aposentadorias dos servidores públicos, com o propósito de retardar o efeito do pedido das aposentadorias, como será visto a seguir.

#### *4.2.3 – Principais mudanças na aposentadoria pública: a Emenda Constitucional nº. 20/98*

A partir de 16 de dezembro de 1998, definiu-se nova regra aos atos concessórios para as aposentadorias dos servidores públicos em todas as esferas do governo, sendo facultativa a opção para aqueles que já se encontravam no serviço público, à época (Art. 40).

Para o caso em questão, fizeram-se algumas ponderações no estabelecimento das regras básicas do direito adquirido, incluindo, também, as de transição e as novas regras.

As novas regras da aposentadoria aplicam-se, obrigatoriamente, aos servidores que ingressaram no serviço público a partir de 16 de dezembro de 1998, enquanto os que ingressaram até aquela referida data poderão optar por essas novas regras ou pelas transitórias para a aposentadoria integral ou proporcional, valendo alguns aspectos, que foram assegurados até a data vigente<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> De acordo com a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP), estas regras visam, em última instância, ao equilíbrio financeiro e atuarial pelo regime de previdência contributiva.

<sup>37</sup> Um exemplo dessa ressalva diz respeito à negação aos docentes o acesso às regras transitórias para o caso da aposentadoria proporcional. Para maiores esclarecimentos, vide ARAÚJO (2001).

Em linhas gerais, todo o servidor, admitido até 16 de dezembro de 1998, tem direitos às regras transitórias para a aposentadoria integral e proporcional. Todavia, como o próprio nome diz, fica evidente que as regras de transição terão vida curta, especialmente para o caso da aposentadoria proporcional, sendo que a idade mínima é mais reduzida do que da regras permanentes. De forma que tais regras só permitirão a aposentadoria daqueles servidores que se encontrassem perto da aposentadoria, quando foi aprovada a Emenda Constitucional n. 20.

Para os propósitos do nosso trabalho, centraremos nos principais aspectos levantados pelas alterações propostas na referida Emenda (Quadro 11), pois, não é nosso objetivo fazer uma análise pormenorizada dessa legislação, mas o de mostrar que o governo de FHC provocou algumas alterações nas vias do contrato de trabalho para dificultar a aposentadoria dos servidores públicos, seja pelo aumento da idade mínima exigida para a obtenção da aposentadoria, seja pela alteração do tempo de contribuição, como também nos vencimentos dos mesmos (Quadro 11).

**Quadro 11 - Principais Medidas de Ajustes da Emenda Constitucional n. 20 - 1998**

Alteração do conceito do tempo de serviço para tempo de contribuição.
Alteração da idade mínima exigida para o requerimento da aposentadoria para 60 anos, se homens, e 55 anos, se mulheres. No caso dos servidores públicos, a idade mínima exigida passa para 53 anos, se homens, e 43 anos, se mulheres, com a ressalva de contribuir com um adicional equivalente a 20% superior ao que faltava para a obtenção do antigo benefício (que era de 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulheres).
Alteração do tempo de contribuição para a obtenção dos proventos integrais da aposentadoria voluntária para 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher, no lugar dos 30 e 25 anos, respectivamente, exigidos de tempo de serviço.
Alteração do tempo mínimo exigido para a obtenção dos proventos de cargos e funções, exigindo-se um cumprimento de um tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.
Estipulação da exigência de um laudo da junta médica oficial mediante o atestado da invalidez, que antes não se fazia necessário, no caso da aposentadoria voluntária, para caracterizar a incapacidade ou a impossibilidade de readaptação do servidor em outro cargo ou função (Art. 186).
Revogação do arredondamento do tempo de serviço para a aposentadoria em razão de sua constitucionalidade.
Revogação do Art. 192, que tratava da concessão de vantagens na aposentadoria do servidor com base na remuneração da classe, imediatamente superior ou quando ocupante da última classe, acrescida da diferença entre esse e o padrão da classe anterior.
Proibição da acumulação de vencimentos de cargos, que antes era omitida.
Permissão da alteração no Plano de Seguridade Social do servidor, para que este possa ser custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores inativos.
Possibilidade de abrir brechas para a aprovação futura da reforma previdenciária, que, atualmente, está em tramitação no Congresso nacional para instituir o regime de previdência complementar aos servidores públicos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na exigência da Emenda Constitucional n. 20, de 15/12/1998.

O que visamos destacar, com as mudanças provocadas pela Emenda n.20/98, é que elas sinalizam para o sentido da lógica de redução do papel do Estado indicado pelas agências multilaterais de crédito de redução de gastos com o pessoal, pelas vias dos contratos.

Esses são os aspectos que, na nossa opinião, caminham para desresponsabilizar o Estado de suas funções e gastos com o pessoal, à medida que se abrem “brechas” para implementação da Previdência Complementar dos servidores públicos, além de caracterizar fatos de precarização do contrato de trabalho destes ao controle de verbas do governo, pelo lado da justificativa do suposto déficit da previdência.

Utilizando-se deste tipo de argumento do governo, NASSIF (2002) e PINHEIRO (2002) mostram, em seus estudos, que o próximo governo deve insistir em temas que ainda não foram aprovados pelo Congresso, citando como exemplo a contribuição dos inativos.

Para defender essas mudanças, autores como LEITE (2003) e NASSIF (2002) são a favor de uma reforma drástica no sistema previdenciário, para que o caixa da União não fique mais em déficit, na área de pessoal. Percebe-se que a visão desses autores vai no sentido de reduzir custos.

Contrariamente as perspectivas levantadas, vários são os estudos que apontam outras implicações dessas alterações nas aposentadorias dos servidores públicos.

O diagnóstico de ARAÚJO (2001:48) expõe que isso implica numa grande esperteza do governo federal, que almeja matar dois coelhos com uma só cajadada: liquida a aposentadoria integral dos servidores e concentra de forma violenta as receitas previdenciárias da União, praticamente extinguindo os regimes próprios de previdência. Isto porque a União nada perderia com a adoção do regime celetista para os futuros servidores federais.

Além disso, ARAÚJO (2001) disserta que a mudança para o tempo de contribuição e a fixação da idade mínima para se ter acesso à aposentadoria representam uma enorme modificação no sistema de aposentadoria dos servidores públicos, em decorrência da alteração nos regimes próprios de previdência. Pois, a rigor, não se pode mais mencionar em aposentadoria por tempo de contribuição, uma vez que esta não pode ser conseguida antes de uma determinada idade mínima, seja nas regras permanentes ou nas de transição. O fato é que deve ficar entendido que os efeitos são

casados, ou seja, os dois principais critérios para a aposentadoria dos professores – tempo de contribuição e idade mínima – serão exigidos conjuntamente. Em sua visão, isso irá prejudicar essencialmente aqueles que começaram a trabalhar muito cedo e que tenham uma grande continuidade na profissão.

Além do mais, como, na realidade, quase ninguém será enquadrado nos dois critérios a um só tempo, a maioria terá que trabalhar além do que o governo vem divulgando ou contribuirá mais do que o tempo exigido por Lei (ARAÚJO, 2001:17).

Para CASTRO (2002), a menção dessas reformas veio para alcançar outras hipóteses, como o simples cumprimento de determinado tempo de serviço ou de certa idade limite. Pois antes desta Emenda n. 20/98, o direito à aposentadoria constituía-se com o implemento da condição de tempo de serviço e, após, aplica-se a novos pressupostos das condições de idade e tempo de contribuição. Além disso, CASTRO (2002) mostra que o tratamento desigual dado aos aposentados de um regime acaba ferindo o direito à isonomia conquistado pelos servidores públicos.

O nosso propósito em destacar tais abordagens sobre os aspectos levantados é o de chamar a atenção para o fato de que a política do governo de FHC se deu no sentido de tentar voltar aos contratos celetistas, como ficou evidenciado no capítulo, com vistas à redução de custo. Obviamente, isto caminhou para forçar a saída dos que estão na ativa pela possibilidade da diminuição do valor real das aposentadorias.

Apesar de toda a polêmica em torno do assunto, autores, com perspectivas contrárias e a favor dessas mudanças, estão preocupados com o fato de que o país não deve gerar, daqui adiante, muitos empregos com vínculos formais de trabalho e é, justamente, o que alimentaria o sistema previdenciário com novas contribuições<sup>38</sup>.

Visto que o governo de FHC teve muita pressa em dar completude à reforma previdenciária, pode-se abordar o fato de que as aposentadorias precoces nas IFES e em todas as repartições públicas, observadas no capítulo III, foram incentivadas diretamente pelas ações do seu governo, por causa das Medidas Provisórias implementadas e as apreensões de modificações mais bruscas, em razão do discurso das futuras reformas da previdência que o governo pretende realizar no âmbito dos servidores públicos, de acordo com a linha de contenção dos gastos primários, apregoada pelo Banco Mundial e o FMI. O que vem a confirmar que as medidas de

<sup>38</sup> Para esta questão vide ARAÚJO (2001) e NASSIF (2002).

contenção de gastos com pessoal acabam incentivando os pedidos de aposentadorias nas IFES.

As possibilidades de novas alterações na Lei, por meio da revisão constitucional, por uma previdência complementar, foram defendidas pelo Governo como uma condição fundamental para superação da crise fiscal do Sistema Previdenciário Brasileiro<sup>39</sup>.

Na verdade, esse fato revela-nos que o deferimento de aposentadoria dos funcionários públicos deve ocorrer de acordo com a Lei vigente à época da concessão. Em função disto, se aprovada a Lei, quem ingressar na administração pública, para obter uma aposentadoria maior, terá de contribuir para um regime de previdência complementar.

É necessário destacar que, desde a implantação do RJU, pode-se levar em conta que as mudanças propostas na legislação federal interferem, de um lado, nas despesas com a aposentadoria e, de outro, são atingidas pela via de controle dos gastos públicos, em decorrência do endividamento do Governo.

A postura do governo de FHC, desde 1995, foi de tentar abolir direitos conquistados no RJU/90, provocando mudanças na carreira, que geraram mais distorções salariais e terminaram alterando a forma de aposentadoria dos servidores públicos. O interessante é destacar que o Governo vem fazendo um “*controle de boca de caixa*”, sobre estas despesas públicas. Os efeitos sobre os gastos, na realidade, mostram que a estratégia do Governo de Fernando Henrique Cardoso baseava-se no intuito de diminuir as Necessidades Fiscais do Setor Público, pela produção desses superávits primários.

Contudo, com base na sustentação dos resultados encontrados nos capítulos anteriores, podemos afirmar que essas medidas não resolveriam o problema da dívida interna brasileira, já que não atacariam os itens que realmente alimentam o déficit do setor público.

Por tudo isto, é que se faz necessário definir uma nova política salarial, que seja de fato assumida com seriedade e competência pelo governo, atentando para os cortes

---

<sup>39</sup> Sobre este parecer, a abordagem de ARAÚJO (2001:31), TAVARES (2003), CANO (2003), ANFIP (2002), MARQUES e EUZÉBY (2003) demonstram que o governo burla a paridade entre ativos e inativos.

orçamentários que, freqüentemente, recaem sobre os servidores públicos mediante o congelamento de seus salários e de mudanças de seus benefícios, que vêm visando estritamente atender às Necessidades Fiscais do Setor Público, mas que não resolvem o dilema da dívida interna brasileira.

## CONCLUSÕES

Neste trabalho, procuramos detectar os principais determinantes da política de contenção de gastos com pessoal nas IFES, para mostrar que a lógica dessa política tem um viés fortemente econômico de redução de gastos, que se encontra inserida num debate mais geral, da produção de superávit primário do governo e que vem para atender aos interesses financeiros dos grandes capitais, em especial, do Banco Mundial, sendo que esse discurso ideológico termina funcionando como parte desses interesses, cujos efeitos de longo prazo se fazem sentir pela desobrigação do Estado com a Educação brasileira e outras áreas sociais.

Nos capítulos I e II, mostramos que a política de redução de gastos, nas IFES, tem a ver com dois movimentos: os debates antes do governo de FHC sobre os Gastos Públicos com a Educação; a política implementada por FHC, que definiu uma armadilha macroeconômica, geradora de uma dívida pública altíssima.

Para detalhar isso, no capítulo I, os resultados mostraram que os recursos da educação estão sendo destinados em massa à educação básica, de acordo com o modelo sugerido pelas agências multilaterais, pelo lado da LDB/96, dentro dos recursos orçamentários disponíveis. Isto permitiu inferir que as recomendações impostas na área da educação do país pelas agências multilaterais de crédito têm a ver com o ajuste imposto aos países de 3º mundo no final dos anos 1980, que engloba: a contenção de financiamento, a retirada do Estado da economia e a focalização de Gastos Públicos.

No capítulo II, constatamos que, na realidade, essa política de redução dos Gastos Públicos está relacionada a uma estratégia do governo de atingir as metas de superávits primários, sendo que os gastos com pessoal estão sendo bastante afetados por essa política de ajuste fiscal, pelo lado do controle dos gastos. Sob este aspecto, mostramos a associação dessa política com a lógica dos mercados globais e as suas expectativas quanto aos investimentos, pois, na verdade, o Brasil precisa gerar os superávits primários necessários para o pagamento dos juros da dívida.

Diante dessa constatação, observamos que as políticas econômicas impostas ao nosso país ficam estritamente dependentes dos movimentos externos, que envolvem a relação de indicadores econômicos, tais como dívida pública/PIB e dívida líquida do setor público/PIB, que são alguns dos indicadores macroeconômicos mais utilizados

para as expectativas de curto prazo dos investidores para a garantia do pagamento da dívida do país.

Esse fato mostra a extrema fragilidade de nossa economia em relação aos mercados internacionais, em que quaisquer expectativas negativas dos investidores recaem rapidamente sobre a taxa de câmbio, que afeta o ingresso de recursos no país, os juros e o câmbio, que, por sua vez, afeta a dívida interna, criando um círculo vicioso, de custosa reversão para o país. Além de representar uma situação em que o risco-país sobe e, com isto, aumentam-se os custos para o país conseguir financiamento nos mercados externos, por causa da percepção negativa dos investidores, quanto ao rumo da economia brasileira e à incerteza quanto à possibilidade do governo em honrar os seus compromissos com os pagamentos dos juros.

Enquanto o governo brasileiro não alterar o curso dessa política, o ajuste se dá pelo controle dos gastos primários e não sobre a diminuição financeira do gasto. Ocorre que os ajustes primários, além de custosos, não impedem o crescimento da dívida interna brasileira. A questão da dinâmica da contenção de gastos nas IFES tem a ver, então, com esses fatores. Diante desta observação, podemos mostrar que a alegação do governo de contenção de gastos primários para os encargos da dívida pública não se verifica de fato. Isto pode ser verificado pelos resultados encontrados no capítulo II, diante do montante do pagamento dos serviços da dívida pública, que, só no ano de 2000, consumiram cerca de 50,36% do PIB, enquanto as despesas primárias com pessoal e encargos sociais e os benefícios da Previdência Social gastaram, em relação ao PIB, 9,58% e 10,70%, respectivamente.

No geral, os resultados do capítulo II estamparam que os juros e os encargos da dívida pública são as causas primordiais das “mazelas” das contas públicas brasileiras, confirmado que as ações do governo de FHC privilegiaram a obtenção de recursos com os gastos primários, com destaque no de pessoal, para honrar o compromisso do Governo brasileiro com o capital financeiro. Isto mostra que a insistência de o Governo em apontar o “rombo” da previdência governamental como a causa primordial do desequilíbrio das contas públicas é equivocada e vem para atender a interesses financeiros, de curto prazo, dos especuladores.

Observamos que as medidas de redução de gastos do Governo de FHC afetaram os gastos com pessoal em todas as esferas.

Postas essas questões, nos capítulos III e IV, discutimos a forma de redução de gastos com pessoal nas IFES, destacando duas perspectivas: a redução direta dos gastos; a precarização da carreira docente. O que nos revelou o efeito direto de queda nos salários e custeios das IFES.

No capítulo III, mostramos que a diminuição de recursos orçamentários do Tesouro para as IFES, como se supunha, está afetando os servidores públicos federais pela política rígida de controle de gastos públicos, no governo de FHC. Apesar disso, verificamos que as IFES estão conseguindo apresentar alguns resultados satisfatórios, tanto em termos de crescimento de titulações de mestres e doutores, quanto pelo crescimento do número de vagas e matrículas; diante de uma queda das despesas das IFES em relação ao PIB, na ordem de 35,55%, detectada a partir de 1995 a 2001. Há que se salientar também o fato de que o governo nunca conseguiu atingir o limite máximo estipulado por Lei “*Camata*” para as despesas de pessoal, em todo o período analisado.

De uma maneira geral, observamos que, dos recursos repassados às IFES pela União, a despesa de pessoal absorve grande parte dos orçamentos delas (na média, representam 82,92%), enquanto as despesas com OCC gastam em média 17,8%. Diante deste resultado, podemos destacar que os recursos das IFES, para capital e outros custeios, estão muito baixo. Conseqüentemente, podemos afirmar que os recursos estão sendo insuficientes para cobrir as despesas educacionais das IFES.

Esse fato demonstra que as IFES estão passando por um período de crise, com grande parte de seus recursos destinados para cobrir as despesas com a folha de pagamento de pessoal e que as reformas propostas pelo governo de FHC estão tendo conseqüências severas para o financiamento do Sistema Federal do Ensino Superior do país.

Na verdade, isso revela que a estrutura orçamentária das IFES está sendo abalada pela sua relação com o Governo, que tem como meta a diversificação das atividades e das fontes de financiamento dessas instituições, com o propósito de reduzir custos para o pagamento dos juros da dívida pública do país.

No capítulo IV, analisamos a carreira, mostrando que ela piorou: - houve um rompimento com a lógica do PUCRCE, gerando mais desigualdades entre os docentes ativos e inativos das IFES. Reparamos que, na questão das aposentadorias, a GED não

foi concedida de forma igual aos docentes que estão na ativa, ficando sem aumento igual aos docentes da ativa, pois houve pressões para diminuir o financiamento das aposentadorias dos docentes.

Especialmente no que tange aos recursos humanos do serviço público federal, ficou provado que o governo de FHC provocou algumas mudanças na carreira dos servidores públicos e alterou-lhes as regras de aposentadorias, com o propósito de reduzir gastos. Conseqüentemente, houve um afastamento prematuro dos professores das IFES, que, diante das incertezas periódicas em relação à reforma da previdência, têm preferido antecipar suas aposentadorias.

A política de contenção de gastos com pessoal das IFES pode ser verificada com as mudanças legais aplicadas no PUCRCE/87, após 1994, e pelas alterações do RJU/90, mediante a Emenda Constitucional n.20/98. Dentre as mudanças introduzidas pelo governo de FHC, podemos verificar que os tipos de gratificações concedidas, a partir de 1998, como a GED e GID, acentuaram ainda mais as desigualdades entre as classes dos docentes e a paridade entre os professores ativos e inativos das IFES, causando maiores distorções na estrutura do PUCRCE/87, na medida em que rompeu com a isonomia salarial, conquistada com muita luta pela ANDES.

Ainda sob o aspecto da legislação, podemos perceber que a Emenda Constitucional n. 20/98 está alterando a natureza do regime de aposentadoria dos servidores públicos para alcançar outro objetivo, que é a transformação radical da previdência pública, uma vez que os gastos com a aposentadoria dos funcionários são apontados pelo governo como uma importante causa do déficit público do país.

O que pretendemos destacar é que esse tipo de ação do governo termina induzindo à elaboração de Leis com o propósito de reduzir a responsabilidade do Estado nessa área, sem resolver a situação deficitária do país, no que tange ao lado financeiro do déficit.

O ajuste primário imposto pelo governo, a partir de 1995, está cortando Gastos Públicos que podem estar causando a deterioração de programas fundamentais para o desenvolvimento do país. Como exemplo, podemos citar o corte de verbas na Educação, que verificamos nas IFES.

Levando em consideração as ações do governo de FHC, há que se considerar que as reformas paliativas de contenção de gastos com pessoal e OCC proporcionaram resultados satisfatórios apenas do ponto de vista do controle do déficit primário.

Esses resultados confirmam que as medidas sobre o gastos com pessoal nas IFES do Governo FHC são ligadas às questões de controle de caixa, no sentido de suprir recursos para o financiamento do Estado.

Os resultados demonstram, ainda, que o modelo de desenvolvimento utilizado por FHC privilegia os especuladores, transferindo recursos dos gastos de pessoal do setor público para o pagamento de juros aos investidores internacionais. Isto implica grandes custos sociais para o país, que podem acarretar perdas significativas na área da educação, da saúde e da previdência, principalmente.

Portanto, para o país retornar ao crescimento econômico, é necessário que o governo atente para os pontos reais de estrangulamento do modelo de desenvolvimento, que se veio adotando no país nos anos 1990 (abertura econômica conciliada com juros e câmbio), que privilegia interesses de poucos e acarreta grandes exclusões do sistema, seja pela fome, a miséria, o desemprego e outras marginalidades sociais e/ou econômicas.

É preciso que se façam políticas voltadas para os interesses dos setores chaves da economia, como o das exportações, com o desenvolvimento da agricultura e da indústria de bens e consumo, para que se promova o desenvolvimento econômico e social necessário para atender aos interesses e anseios da nossa população e diminuir a dependência econômica de nosso país.

Para tanto, seria vital que o governo posterior percebesse a importância da IFES para produção de novos conhecimentos que podem apontar uma saída para os vários problemas existentes no país, uma vez que as novas formas de reprodução de capital e da geração da tecnologia, no mundo globalizado, baseia-se num processo intensivo de geração de conhecimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, N. C. **O sistema federal de ensino superior brasileiro: organização e financiamento.** Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 1996. 34p.

ARAÚJO, J. P.de. **Guia dos direitos previdenciários dos servidores públicos.** Belo Horizonte: BIS, 2001. 62p. (Caderno e Cidadania).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Indicadores de desempenho das IFES 1995-2000.** Brasília, DF, [2001?]. 49p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Seguridade social e estado mínimo:** romper com o custo econômico para financiar a expansão da proteção social. Brasília: ANFIP, 2002. 93p.

ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **A nova LDB. lei de diretrizes e bases na educação nacional.** Belo Horizonte, [1997?], 87p.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior:** las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, 1995. 115p.

BELLONI, I. A GED no contexto da avaliação institucional. **Universidade e Sociedade**, v. 8, n. 17, p. 52-56, nov. 1998.

BELLUZZO, L. G. Restrição de políticas perpetua desigualdades, afirma Belluzzo. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 24 de abr. 2003. p. A-6.

BOLETIM DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Secretaria de Previdência Social. **Os regimes próprios de previdência e sua viabilização.** Brasília, 2001. Disponível em: < <http://www.pt.org.Br/assessor/audiosprev.htm>> Acesso em: 30 set. 2002.

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, v.7, n. 75, jul. 2002. 63p.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF : Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 94.664, de 23 de julho de 1987. Plano único de classificação e retribuição de cargos e empregos. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginália, São Paulo, v. 51, p. 454-469, jul. 1987.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 2.668, de 13 de julho de 1998. Dispõe sobre critérios para pagamento da gratificação de estímulo à docência no magistério superior. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginália, São Paulo, v. 62, p. 2632, jul. 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 85.487 de 11 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a carreira do magistério nas instituições federais autárquicas, e dá outras providências. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência : legislação federal e marginália, São Paulo, v. 44, p.1013, 1980.

\_\_\_\_\_. Decreto n 1.820 de 11 de dezembro de 1980. Reajusta os vencimentos, salários e proventos dos servidores civis do Poder Executivo, bem como das pensões, e dá outras providências. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência : legislação federal e marginália, São Paulo, v. 44, p. 1022, 1980.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência : legislação federal e marginália, São Paulo, v. 2, p. 273, 1943.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição, e dá outras providências. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginália, São Paulo, v. 62, p. 5215-5224, dez. 1998.

BRASIL. Lei nº 1711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis da União. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 16, p. 491, out. 1952.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei n. 200<sup>(1)</sup>, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei n. 900 <sup>(2)</sup> de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei n. 2299 <sup>(3)</sup>, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 51, p. 198-200, abr. 1987.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.852 de 4 de fevereiro de 1994. Partes vedadas pelo Presidente da República e mantidas pelo Congresso Nacional, do Projeto que se transformou na Lei n. 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre a aplicação dos artigos 37, incisos XI e XII, e 39, § 1º da Constituição Federal, e dá outras providências. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 58, 1994, p. 585.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lex :** coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 60, p. 3719-3739, dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.678, de 3 de junho de 1998. Institui a gratificação de estímulo à docência no magistério superior, e dá outras providências. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 62. p. 2570-2572, jul. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.187 de 12 de fevereiro de 2001. Institui a gratificação de incentivo à docência, e dá outras providências. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 65, p. 700-705, fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei complementar n. 82 de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com funcionalismo público, na forma do artigo 169 da Constituição Federal.

Lex: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginália, São Paulo, v. 59, p. 525-534, jan./mar. 1995.

BRASIL. Lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Dispõe sobre a responsabilidade fiscal da União, publicada no DOU de 5 de maio de 2000, Seção I.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Regime jurídico único consolidado**. Brasília, 1998. (Cadernos MARE, n.14).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Uma nova política para o ensino superior brasileiro. In: SEMINÁRIO de política do ensino superior: uma nova política para o ensino superior. Brasília, 1996. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 02 out. 2002.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 475 de 26 de agosto de 1987. Expede normas complementares para a execução do Decreto n.94.664 de 23 de julho de 1987 e dá outras providências para o PUCRCE (Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos). Lex: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginália, São Paulo, v. 51, p. 1583-1602, jul./set. 1987.

\_\_\_\_\_. República Federativa do Brasil. **Regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas Federais**. Brasília, 1991. p.18-30.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Novas regras vigentes para a aposentadoria a partir de 16/12/98**. Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIP. Disponível em: <<http://sisac.tcu.gov.br/entrada/novasregras.htm>>. Acesso em: 30 set. 2002.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Regras de transição para a aposentadoria vigentes a partir de 16/12/98**. Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIP. Disponível em: <<http://sisac.tcu.gov.br/entrada/regradetransicao.htm>>. Acesso em: 30 set. 2002.

BRESSER PEREIRA, L.C. O segundo Consenso de Washington, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 de maio de 2003. p. A-3.

CAIXETA, N. Acorda Brasil – chegou à hora da escola. In: BOLÍVAR LAMOUNIER, R. F. (Org.). **FHC** : a era FHC, um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002. p. 537-568.

CAMARGO, J. M. Economista defende universidade e saúde gratuitas só para pobres. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 24 de abr. 2003. p. A-6.

CANO, W. A reforma da previdência pública. **Carta Capital**, n. 239, 07 de maio de 2003. Disponível em: < <http://wwwadur.rj.org.br/5com/previdencia/reforma-prev-publica.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2003.

CARDOSO, F. H. Mensagem do presidente ao Congresso Nacional – 2002. Na abertura da 4º sessão legislativa ordinária da 51º legislatura. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Brasília. 2002. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/mensagem/>>. Acesso em: 16 mar. 2003.

CASTRO, R. B. A constituição previdenciária para inativos e pensionistas em face da EC0/98. Disponível em: < <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=14568p=2>>. Acesso em: 14 out. 2002.

COGGIOLA, O. Políticas públicas, políticas privadas e avaliação. **Universidade e Sociedade**. v.10, n. 23, p. 9-12, fev. 2001.

CORAGGIO, J. L. Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentido oculto o problema de concepción? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: CORTEZ, 1998. p.75-123.

CORRÊA, V. P. ; ALMEIDA FILHO, N. **Engrenagem macroeconômica global: inserção subordinada e custos de reversão para a economia brasileira**. In: ENCONTRO NACIONAL DA SEP, 7., 2001, Curitiba. **Anais....** Curitiba.p.1, 2001.

COSTA, M. Alternativas de financiamento do ensino superior. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 227-236, jan./jul. 1991.

DEPS, V. L. **A transição aposentadoria, na percepção dos professores recém-aposentados da Universidade Federal do Espírito Santo.** 1994. 132f. Tese (Doutorado em Psicologia da Educação), Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1994.

FÁVERO, M. L. A. A universidade, espaço, pesquisa e saber. **Educação e Filosofia**, v. 13, n. 25, p. 249-259, jan./jun.1999.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidência do caso brasileiro. **Revista da Faculdade da USP**, v.24, n.1, p. 37-69, jan./jun. 1998.

FRANCO, G. H. B. **A inserção externa e o desenvolvimento.** Banco Central. 1995. *mimeo*.

FUNDACÕES de apoio às IFES. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE FUNDACÕES DE APOIO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, 1995, São Paulo. **Relatório educacional** . São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 1995. p. 38-40. 61p.

GAETANI, F. ; SCHWARTZMAN, J. Custo do ensino e eficiência das Universidades. **Ciência Hoje**, v. 13, n. 74, p. 36-42, jul.1991.

GIAMBIAGI, F. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? **Revista de Economia Política**, v.17, n.1, p. 60-79, jan./mar. 1997.

GIAMBIAGI, F. ; ALÉM, A. C. **Finanças públicas – teoria e prática no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475p.

GONÇALVES, D. C.; MACHADO, M. A. C. A. A lei de diretrizes e bases da educação nacional. In: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **A escola pública de qualidade: pressupostos e fundamentos**. Belo Horizonte, s.d. Não paginado. (PROCAD -Projeto de Capacitação de Dirigentes de Escolas Públicas de Minas Gerais. Módulo 2).

GONÇALVES NETO, W. Rumos da pós-graduação brasileira: geração de conhecimento, formação de pessoal e abertura de novos cursos. **Educação e Filosofia**, v. 13, n. 25, p. 231-248, jan/jun. 1999.

LEITE, R. C. C. Quem tem medo da organização social? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 fev. 2003. p. A-3.

MARQUES, R. M.; EUZÉBY, A. **Discutindo alternativas de financiamento para o RGPS**. [2003?]. *mimeo*.

MELCHIOR, J. C. A. Financiamento da educação (sugestões para a nova LDB). **Educação Brasileira**, Brasília, v. 11, n. 22, p. 131-147, jul.1989.

MOREIRA, I. M. A. **Financiamento e orçamento das IFES**: contexto e proposições. Brasília: Universidade de Brasília, [2000?] (Paper apresentado à Comissão de Orçamento e Financiamento do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES).

NASSIF, M. I. A previdência pós-constituinte. In: BOLÍVAR LAMOUNIER, R. F. (Org.). **FHC : a era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002. p. 569-598.

OLIVEIRA, G. Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio. São Paulo: Ed. Mandarim. 1996.

OLIVEIRA, A. **Prática trabalhista e previdenciária.** Enfoque constitucional. Atualizado conforme Emenda Constitucional n. 20, de 15/12/98. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 346p.

OLIVEIRA, C. A. P ; VILLARDI, R. Políticas para a educação superior. In: VILLARDI, N.; VILLARDI, R. **Múltiplas leituras da nova LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LEI n. 9.394/96).** Rio de Janeiro: DUNYA, 1999. p.151-172.

PAIXÃO, F. **A previdência social em perguntas e respostas.** 38.ed. Porto Alegre : Síntese, 2001. 912p.

PASTORE, A. C. The Bresser-Nakano Economic Policy Proposals. São Paulo: AC Pastore & Associados. Informe Especial. 05/06/2002.

PEREIRA, P. S. Política fiscal no periodo 1993-1997. In: BRASIL, Ministério da Fazenda. **Finanças públicas:** 3. prêmio de monografia. Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 1999. p. 207- 270.

PINHEIRO, P. Aposentadorias, déficit que não pára de crescer. **Estadão**, São Paulo, 18 jul. 2002. Disponível em: <estadao.com.br>. Acesso em: 21 ago. 2002.

REGIME JURÍDICO ÚNICO CONSOLIDADO. Lei n. 8.112, de 11/12/91, consolidação publicada no DOU de 18/03/98. In: Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1998. 113p.

RIBEIRO,T. C. Financiamento das universidades públicas. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 11, n. 22, p. 149-153, 1º sem. 1989.

SÁ, R. B. S. Memória do movimento docente (Maria Cristina de Moraes). **Universidade e Sociedade**, v. 10, n. 23, p. 103-118, fev. 2001.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas.** 5.ed. Campinas, SP : Autores Associados, 1999. 243p.

SCHWARTZMAN, J. A administração de universidades públicas: a racionalidade da ineficiência. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 11-27, jan./jul. 1991.

SEÇÃO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Como andam os nossos salários. Parte 4. Carreira docente: vinte anos de luta. **Jornal da ADUFU-SS**, Uberlândia, jul. 2000, p. 1-3.

\_\_\_\_\_. Como andam os nossos salários. Parte 5. Dívida pública x Dívida social. **Jornal da ADUFU-SS**, Uberlândia, jun. 2001. p. 1-3.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Carreira e capacitação docente**. 3. ed. Brasília, DF, 1994. 103p. (Cadernos ANDES, 14).

SOARES, M. C. C. O Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: CORTEZ, 1998. p.15-40.

SOUSA, P. R. C. **A evolução do financiamento do sistema público federal do ensino superior brasileiro no período 1974/1997**. 2001. 98f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2001.

SOUSA ALMEIDA, A. M. F. **A trajetória da incerteza na carreira profissional**. 1997. 77f. Monografia - Departamento de Economia, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 1997.

STIVAL, E. M. **O sistema educacional nos anos 90 e o curso de economia no contexto da política neoliberal**. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2002.

TAVARES, L. S. **Reforma ou contra-reforma da previdência?** Uma análise no contexto de segurança social. (Palestra apresentada aos servidores públicos de Uberlândia, na Universidade Federal de Uberlândia em 14 maio 2003).

TAVARES, M. C. **A economia política do Real.** *Mimeo*. 1998

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 2. ed. São Paulo: CORTEZ, 1998. p.125-193.

TRAMONTIN, R. **Modelo proclamado e funcionamento real das universidades emergentes reconhecidas no Brasil na década de oitenta.** Canoas: Ed. da ULBRA, 1998. 614p. (Tese de Doutorado apresentada a Universidade Luterana do Brasil).

UNESCO. **Documento de política para el cambio y el desarollo em la educación superior.** Paris, 1995.

UNESCO. Documento para política de mudança e desenvolvimento no ensino superior. Tradução Laura A. Ferrantini Fusaco. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 17, n. 34, p. 153-221, jan./jun.1995.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Decreto 94.664/87. Uberlândia: ADUFU, 1987.

\_\_\_\_\_. (OF. Circular/Proreh/n.066/97). Alterações na Lei n. 8112/90. Uberlândia: UFU, 23 de maio de 1997.

VAHL, T. R. Alternativas de financiamento para o ensino superior. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 15, n. 31, p. 147-167, jul./dez. 1993.

VELOSO, C. Discutindo a universidade pública brasileira. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 11, n. 22, p. 155-164, 1º sem. 1989.

VELLOSO, R. **Balanço da situação das contas públicas no pós-real.** (Trabalho apresentado ao Fórum Nacional – INAE/BNDES). Rio de Janeiro, mai. 1998.

VIEIRA, S. L. A universidade federal em tempos sombrios. In: BRANDÃO, Z.; WARDE, M. J.; IANNI, O. et al.(Org.) **Universidade e Educação.** Campinas, SP: Papirus, 1992. p. 97-109.