

DO PATRIMONIALISMO AO “NEOPATRIMONIALISMO” GERENCIAL: O CASO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS.

ABREU JR, Nelson

Mestre em Ciências da Educação Superior e
Docente da Universidade Estadual de Goiás
do Campus Anápolis de CSEH/UEG.

Resumo

O artigo aborda a educação superior estadual em Goiás e o surgimento da Universidade Estadual de Goiás, na esteira das mudanças ocorridas a partir da instalação do modelo de Estado gerencial em substituição ao modelo burocrático. Para análise será utilizado o referencial de Max Weber contraposta à perspectiva de Bresser Pereira em que a superação dos problemas patrimonialistas e neopatrimonialistas, estaria na administração gerencial do estado. Após uma revisão conceitual, traz o histórico do sistema estadual de educação superior e o momento da criação daquela universidade, alguns dados sobre a trajetória da matrícula e as instituições entre o período de 1980 a 1998, até chegar à unificação na Universidade Estadual de Goiás e os problemas de gestão que vem enfrentando. A ação de criação de uma instituição universitária pública estadual parecia se revestir de uma ação de modernização daquele estado e na verdade, se revelou como mais um instrumento de exercício de um neopatrimonialismo que insiste em imbricar-se na política estadual de educação superior goiana.

Palavras-chave:

Patrimonialismo. Gerencialismo. Gestão Universitária. Política de Educação Superior em Goiás.

Introdução

As contribuições teóricas da Sociologia compreensiva de Max Weber podem ser situadas na análise do desenvolvimento das instituições sociais, entre eles o Estado, a partir de um processo de racionalização, entendido como o resultado da especialização científica e da diferenciação técnica peculiar à civilização ocidental. A racionalidade consistiria na organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, buscando a maior eficácia e rendimento (FREUND, 2003).

Weber (1982) define o Estado como uma das manifestações da política na estrutura ou agrupamento político que mantém o monopólio do constrangimento físico, agregado a uma racionalidade legislativa e jurídica, associada a uma polícia que assegure a ordem pública e a segurança dos indivíduos, uma força militar permanente e uma administração racional, baseada em regulamentos explícitos para a intervenção nos domínios da saúde, economia, educação, cultura *etc.*

A atividade política consistiria no jogo de tentativas de interferência nas relações de domínio. Weber (1982) considera o domínio como manifestação concreta do poderio, definido como a oportunidade de um indivíduo fazer triunfar a sua própria vontade. Poderio e domínio se tornam políticas quando se orientam, em função de um agrupamento territorial, com vistas a realizar um determinado fim.

Max Weber em seus estudos utiliza o tipo ideal como referente comparativo na estratégia de suas análises sociológicas, no qual elabora um instrumento de análise em que se conceituam fatos puros e ideais e com eles se comparam os fatos reais, particulares, por meio de aproximações e abstrações (WEBER, 2005). O tipo ideal “refere-se a uma construção parcial da realidade em que o pesquisador seleciona um certo de números de características, ressalta um ou vários elementos observados e constrói um todo inteligível entre vários outros possíveis” (SOUZA, 2014. p.01).

Com a estratégia do tipo ideal, ao analisar as relações de poder, Weber identifica três formas de dominação, ou seja formas de dominação que só existem na sua forma pura no nível da teoria. São elas: a) a dominação tradicional - aquela em que a obediência se dá por motivos de hábito e costumes; b) a dominação carismática, em que a relação se sustenta pela crença dos subordinados nas qualidades superiores do líder; e c) dominação legal, aquela em um grupo de indivíduos submete-se a um conjunto de regras racionais e formalmente definidas e aceitas por todos os integrantes.

Perpassando os diferentes tipos de dominação, o patrimonialismo constitui uma forma de dominação política na qual não existe a diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada e surgiu historicamente quando o dirigente (o príncipe) organiza seu poder político exatamente como exerce seu poder patriarcal, característica própria a diversos impérios até chegar à Idade Moderna.

Chamaremos de dominação patrimonial toda dominação orientada principalmente no sentido da tradição, porém exercida em virtude de um direito pessoal absoluto; sultânica, uma dominação patrimonial que, da maneira que é administrada, se move principalmente na esfera do arbitrário e não ligado à tradição. A distinção é totalmente fluida. É graças à existência da direção administrativa pessoal que os dois tipos de dominação, e logo, igualmente, o sultanismo, se separam do patriarcalismo primário (WEBER, 1999, p.151)

Para Weber (1999) o movimento de constituição do Estado moderno fundamentou-se, entre outros, nos fatos em que o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal. Amplia-se então as formas de gestão pública burocrática que gradativamente passam a substituir as formas de gestão patrimonialistas, oferecendo maior estabilidade e normatividade no funcionamento do estado.

Hinnerk Bruhns (2012), nos traz uma interessante revisão do conceito patrimonialismo e neopatrimonialismo nos autores pós-weberianos. Partindo de Shmuel N. Eisenstadt, que nos anos 1970, sugere a distinção entre regimes patrimoniais tradicionais e as formas modernas de patrimonialismo, para a qual introduz o conceito do neopatrimonialismo. A diferença essencial entre regimes patrimoniais e neopatrimoniais é que neste último, os problemas políticos a serem enfrentados para as novas formas de domínio da sociedade contemporânea se fez necessário o estabelecimento de um quadro político mais amplo e unificado. Os benefícios na gestão do Estado são compartilhados com esse quadro ampliado para manutenção do grupo no poder.

O neopatrimonialismo neste relato de estudo é utilizado como uma combinação dos modelos weberiano racional-legal e patrimonial, ou seja será considerado como uma reescrita do patrimonialismo em uma sociedade cujos avanços da racionalidade aplicada à burocracia e à legalidade, não tolerariam o patrimonialismo em sua forma original. No neopatrimonialismo os grupos de interesse político que se acercam do poder se utilizariam do estado burocrático para assegurarem seus interesses clientelistas, ainda que de forma legal.

Os governos se sucederam ao longo da história e o desafio de transformar o estado em um instrumento de preservação da *res publica* continua(va) a vigorar, uma vez que o viés

resiliente do patrimonialismo insiste em prevalecer, sobretudo nos países de economia periférica.

Conceitos e princípios tais como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa, desconcentração ou descentralização funcional estiveram em diferentes governos e com diferentes intensidades. As tentativas de transformar a burocracia pública em uma máquina de criar e implementar políticas públicas de alcance social e orientadas para a democracia, foram sobrepostos pelos interesses de governabilidade política, loteando cargos e prioridades que oferecessem soluções de continuidade no poder de grupos (MARTINS, 1997).

Na onda da modernização do estado, tomando o *continuum* do patrimonialismo à racionalidade burocrática legal, Bresser Pereira (1996) propôs ao Brasil uma alternativa ao estado burocrático, que se encontrava marcado pela crise fiscal dos anos 1980, pela perda de eficiência que o Estado Burocrático vinha acumulando no atendimento das demandas sociais e pela barreira que o estado burocrático oferecia à competitividade econômica.

O Estado brasileiro e a reforma da década de 1990

Para Martins (1997) a trajetória modernizante da administração pública brasileira representou a tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática racional. Ao final da década de 1970, em meio à crise fiscal financeira, o estado brasileiro experimentou alterações na concepção do papel do estado, passando de forma crescente a uma lógica de um Estado com reduzida participação na economia, deixando de ser um agente fomentador do crescimento econômico.

No Brasil, as medidas liberais recomendadas pelo Consenso de Washington foram aceitas inicialmente no Governo Collor em 1990, e mantidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, que seguiu até 1999, influenciadas ou controladas por agências multilaterais ligadas ao desenvolvimento econômico tais como: Banco Mundial; Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O conjunto de medidas determinou a redução e gerenciamento do gasto social, notadamente na educação, tendo um dos pilares a priorização do gasto com educação básica (PINHO, 2014).

Para Bresser-Pereira, ex-ministro da Fazenda em 1987 e ministro da Reforma do Estado de 1995 a 1998, a causa básica da crise da década de 1980 a 1990, foi a crise do estado e esta

assumiu três formas: a crise fiscal, a crise dos modos de intervenção do Estado e a crise da forma burocrática do estado. Segundo Bresser-Pereira (1996), o estado brasileiro se mostrava inchado e disfuncional, devendo então assumir a feição de um estado gerencial.

Se o estado burocrático e sua administração da máquina pública com regras estáveis de garantia do interesse público e impessoalidade na gestão representou um grande avanço nos processos de democratização do estado, parecia ter esgotado suas possibilidades no século XX, estorvando a relação do estado com o cidadão e com a eficiência da economia.

No estado brasileiro, que buscava feições desenvolvimentistas de 1930 a 1980, a administração burocrática acabou se tornando um forma de apropriação dos excedentes entre os capitalistas e os burocratas, que além dos mecanismos do mercado, usaram o controle político para enriquecimento próprio (BRESSER, 1997). Tal atraso se manteve também na década de 1990 com o governo Sarney e o mercantilismo fisiológico político de sua gestão com o chamado “*Centrão*” e posteriormente com a fraude do Governo Collor (BRESSER, 1998).

A eleição de Fernando Henrique Cardoso, ainda que francamente dependente das alianças com o velho e patrimonialista “*Centrão*”, representava para alguns uma esperança de que o Brasil finalmente se aproximaria da contemporaneidade em relação à gestão pública, o que exigia uma ampla reforma do Estado (*idem*).

As atividades exclusivas de Estado deveriam ser, em princípio, organizadas através do sistema de agências autônomas, submissas a um contrato de gestão em que estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, bem como os mecanismos de avaliação. As agências poderiam administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras e pagamentos apenas obedecendo os princípios gerais de licitação (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Na reforma do Estado, no âmbito da União,

[...] os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A ideia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público[...].

Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.” (BRESSER-PEREIRA, 1996 p. 23)

Para uma “administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos

servidores públicos de forma a aproximar os mercados de trabalho público e privado” (BRESSER, 1998, p. 28).

Essa asserção demonstra uma mudança significativa de uma administração burocrática e racional na administração pública gerencial, uma visão emergente desde a segunda metade do século XX como resposta à crise do estado; “como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

Ao caracterizar a administração pública gerencial, Bresser (1998) indica a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação e o contrato de gestão como forma de acompanhamento.

No próximo segmento, será abordado o desdobramento daquele momento político sobre a educação superior de modo a contextualizar o momento histórico em que foi criada a Universidade Estadual de Goiás.

A educação superior brasileira na década de 1990-2000

A necessidade de expansão da oferta de vagas na educação superior brasileira se contrapunha aos ventos neoliberais que sucederam à crise econômica dos anos 80, inspirando o que Bresser Pereira (1996) chamou de um “novo estado”, resultante de profundas reformas que habilitariam o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz ou não tem interesse de desempenhar.

Para a existência do novo modelo de estado eram essenciais a reforma política - que dariam maior legitimidade aos governos - o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação e uma reforma administrativa que oferecesse os meios para se obter uma boa governança.

No período compreendido entre 1980 e 1998, na esteira desse “novo estado” as universidades públicas brasileiras passaram por intenso processo de sucateamento de suas instalações, precarização das condições de trabalho dos docentes com medidas de incentivo ao ensino com prejuízo das atividades de pesquisa e uma certa letargia na expansão da matrícula em instituições. As tabelas a seguir ilustram essa quase paralização na criação de novas instituições e o baixo crescimento da matrícula no mesmo período:

Tabela 1 - Evolução do número de instituições de educação superior por dependência administrativa no Brasil de 1980-1998

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	56	53	91	682
1981	876	52	78	129	617
1982	873	53	80	126	614
1983	861	53	79	114	615
1984	847	53	74	111	609
1985	859	53	75	105	626
1986	855	53	90	120	592
1987	853	54	83	103	613
1988	871	54	87	92	638
1989	902	54	84	82	682
1990	918	55	83	84	696
1991	893	56	82	84	671
1992	893	57	82	88	666
1993	873	57	77	87	652
1994	851	57	73	88	633
1995	894	57	76	77	684
1996	922	57	74	80	711
1997	900	56	74	81	689
1998	973	57	74	78	764

Fonte: MEC/INEP/SEEC

E notória a diferença entre o crescimento das instituições federais - que iniciaram os anos 80 com 56 universidades e dezoito anos depois eram 57 – com as instituições estaduais, que de 53 em 1980, passaram a 74 evidenciando um aumento de quase 40%. Uma das hipóteses para esse fenômeno seria a falta de alinhamento entre as lideranças políticas de alguns estados com o Governo Federal no período em que compreendeu o fim dos governadores indicados (biônicos) e a adoção do pluripartidarismo no Brasil.

Mesmo sem o aumento significativo de novas instituições, a matrícula no mesmo período (1980 a 1998) ainda subiu 29% nas federais e 44% nas instituições estaduais. Para as instituições federais que não houve aumento de instituições, a série histórica do Censo da Educação Superior a partir de 1995, indica um crescimento no número de cursos, o que resultaria no crescimento da matrícula

Com a onda de administração gerencial combinada com os matizes neoliberais e com o ideário do estado mínimo que dominavam os anos 90, seria esperado que as administrações federais e estaduais governadas pelos socialdemocratas - o que incluiria o governo do Estado de Goiás - impactassem negativamente a oferta de educação superior pública.

Tabela 2 - Evolução da matrícula de graduação por dependência administrativa no Brasil de 1980-1998

**Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa
Brasil - 1980-1998**

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	859.599
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	862.303
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	827.660
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	840.564
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	885.590
1988	1.503.560	317.831	190.736	76.784	918.209
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	934.490
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
88/98 (%)	41,4	28,6	44,1	57,8	43,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Entre os aspectos que a serem considerados para compreender a expansão da educação superior estadual também está o fato de a rede federal de instituições de educação superior instalada era insuficiente para o atendimento das crescentes demandas por aquele nível de ensino, por ter uma distribuição desigual entre as Unidades da Federação e uma localização predominantemente metropolitana, quase sempre instaladas nas capitais.

A seguir descreveremos o sistema estadual de educação superior em Goiás no período que antecedeu a criação da Universidade Estadual de Goiás, a UEG, de modo a contextualizar no âmbito do Estado de Goiás as raízes para sua criação.

A educação superior estadual em Goiás e a UEG

A criação da Universidade Estadual de Goiás, no ano de 1999, enquanto materialização da política pública estadual de educação superior em Goiás, estava imersa em uma ambiência de modernização do Estado, na época com o assumente socialdemocrata Marconi Perillo, sucedendo o governador Iris Rezende.

Para entender a transição “modernizadora” da Gestão Perillo, precisamos analisar a trajetória de Iris Rezende no Estado de Goiás até o ano de 1998. Governou Goiás pela

primeira vez de 1983 a 1986, foi ministro da Agricultura do governo José Sarney entre 1986 e 1990, Governou Goiás pela segunda vez de 1991 a 1994, foi senador da República pelo Estado de Goiás em 1994, voltou a ser ministro na primeira gestão de FHC, quando comandou a pasta da Justiça até 1998, na coalizão já citada chamada “*Centrão*”. Em 1998, candidatou-se novamente a governador goiano, quando foi derrotado por Marconi Perillo.

A Gestão Perillo, elaborou o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, denominado Plano Estratégico Goiás Século XXI (GOIÁS, 2001) no qual estabeleceu o propósito de corrigir as distorções e os desequilíbrios regionais de crescimento. Naquela edição do PPA constam 5 estratégias que revelam, em linhas gerais, o quadro de intenções do governo diante da intervenção governamental: 1) Goiás competitivo e polo econômico regional; 2) Goiás cidadania com melhoria da qualidade de vida; 3) Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado; 4) Governo moderno e empreendedor; 5) Alianças e parcerias em prol de Goiás. Para cada estratégia, existia um objetivo e um quadro de programas, no total de 125.

A educação ficou situada na Estratégia 2 - Goiás cidadania com melhoria da qualidade de vida - como objetivo criar condições aos goianos de acesso e facilidade de atendimento aos bens sociais e ao mercado de trabalho, permitindo o pleno exercício da cidadania, que combinada com a Estratégia 3 - Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado – (GOIÁS, 2001) apresenta o objetivo de corrigir as distorções e os desequilíbrios regionais de crescimento, propiciando um desenvolvimento espacial e ambiental integrado e sustentável, apontava para a interiorização nas intervenções do Estado.

A Estratégia 4 - Governo moderno e empreendedor – estabelece o objetivo de transformar a estrutura do governo modernizador descentralizado e construindo um serviço voltado ao cidadão (GOIÁS, 2001), parece afinar-se com as premissas do Governo Federal de estado modernizado e gerenciado.

No que se refere à política de educação superior, a Gestão Perillo resolveu realizar investimentos públicos no setor educacional através da criação da UEG em 1999, como instituição multicampi e pública, o que na aparência contrariava as políticas neoliberais de privatização do ensino superior.

Para melhor entender o significado dessa ação, será necessário remontar um pouco da história das universidades estaduais no Brasil e do sistema de educação superior em Goiás.

O sistema de educação superior em Goiás

Os estudos realizados por Baldino (1991) encontraram peculiaridades no que diz respeito à criação de instituições de nível superior em Goiás: foram encontrados atos que autorizam o Chefe do Poder Executivo a criar instituições de nível superior; atos que criam instituições; atos que efetivam ou retificam a criação de instituições.

As instituições de educação superior em Goiás começam a surgir efetivamente com a Universidade Católica de Goiás (UCG), em 1959; a Universidade Federal de Goiás (UFG), em 1960; Faculdade Bernardo Sayão e em 1961; Faculdade de Ciências Econômicas de Anápolis e Escola Superior de Educação Física de Goiás, 1962; Faculdade de Filosofia de Rio Verde, em 1965; Faculdade de Direito de Anápolis em 1968; Faculdade de Odontologia João Prudente, em 1971; Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas em 1973 (BALDINO, 1991) e da Universidade Estadual de Anápolis (UNIANA) em 1990 e da UEG em 1999 (CARVALHO, 2013).

A tabela a seguir mostra como estava a matrícula em cursos de graduação em Goiás no período entre 1981 a 1990, por natureza administrativa, evidenciando um crescimento significativo nas redes municipais (327%), estaduais (320%) e privadas (40%), ao passo que nas instituições federais houve o decréscimo de 7% nas matrículas:

Tabela 3 – Evolução do número de matrículas na graduação em Goiás de 1981 a 1990, segundo a natureza administrativa

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1981	22.963	7.916	1.121	888	13.038
1982	23.734	7.018	1.099	1.058	14.559
1983	23.734	7.018	1.099	1.058	14.559
1984	22.431	7.111	913	1.248	13.159
1985	24.921	8.227	1.312	1.174	14.208
1986	30.321	7.923	2.270	4.197	15.931
1987	32.872	9.103	3.299	3.656	16.814
1988	33.962	7.262	4.087	4.232	18.381
1989	32.675	6.945	3.634	3.962	18.134
1990	33.986	7.343	4.731	3.797	18.115

Fonte: MEC/Inep

Na Tabela 4 pode ser observada uma mudança de tendência na rede federal que passa por um aumento de 60%. Na rede estadual há uma redução no crescimento frenético da década anterior, todavia ainda cresce mais 90%. A rede privada praticamente dobra a sua

matrícula e a rede municipal, por força na mudança da legislação, sofre um encolhimento substancial de 50%.

Tabela 4 – Evolução do número de matrículas na graduação em Goiás de 1990 a 1999, segundo a natureza administrativa

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privado
1990	33.986	7.343	4.731	3.797	18.115
1991	35.301	7.963	5.049	3.602	18.687
1992	33.993	8.470	5.285	3.424	16.814
1993	35.357	8.766	5.849	3.579	17.163
1994	38.430	9.719	6.031	3.452	19.228
1995	40.640	9.716	6.504	3.773	20.647
1996	43.706	10.144	6.992	4.269	22.301
1997	46.806	10.080	6.941	4.257	25.528
1998	52.777	10.795	7.798	4.815	29.369
1999	57.634	11.713	9.008	1.907	35.006

Fonte: MEC/Inep

A Lei Estadual nº 11.655, de 26 de dezembro de 1991, dispondo sobre a estrutura organizacional básica do Poder autoriza o governador Iris Rezende a criar a Universidade Estadual de Goiás, na forma de autarquia, incorporando as faculdades isoladas à Universidade. O quadro abaixo indica o nome, a cidade e o ano de criação de cada uma dessas faculdades constantes na Lei.

Quadro 1 – Faculdades estaduais isoladas existentes em 1991

Instituição	Cidade	Ano de criação*
1. Escola Superior de Educação Física de Goiás	Goiânia	1962
2. Faculdade de Filosofia Cora Coralina;	Goiás	1985
3. Fac. de Ciências Econômicas de Anápolis;	Anápolis	1961
4. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Porangatu	Porangatu	1985
5. Fac. Estadual Celso Inocêncio de Oliveira	Pires do Rio	1985
6. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Itapuranga	Itapuranga	1985
7. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Santa Helena de Goiás	Sta. Helena	1987
8. Fac. de Educ. Ciências e Letras de S Luiz de Montes Belos	S.L.M.Belos	1985
9. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Goianésia	Goianésia	1987
10. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Quirinópolis	Quirinópolis	1987
11. Fac.de Educação, Ciências e Letras de Iporá	Iporá	1985
12. Fac. de Educação, Ciências e Letras Ilmosa Saad Fayad,	Formosa	1987
13. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Morrinhos	Morrinhos	1985
14. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Jussara	Jussara	1987

Fonte: Gabinete Civil da Governadoria do Estado de Goiás e Conselho Estadual de Educação de Goiás

O curioso é que essa legislação mesmo aprovada na Assembleia Legislativa, não foi implantada, ou seja o Poder Executivo estava autorizado a criar a Universidade Estadual de Goiás desde 1991, todavia a efetiva criação só se deu a partir de 1999, dentro de uma proposta reformadora e com tintas de modernização do estado do então sucessor do governador Iris Rezende, o governador Marconi Perillo.

Além as 14 faculdades existentes, a partir da criação da UEG foram agregadas outras 14 faculdades, algumas das quais só existiam na forma de decreto. Em alguns casos, havia diretor e secretária nomeados, todavia sem professores e sem estudantes matriculados. No ato de nomeação dos diretores estava a missão de criar o projeto pedagógico, regimento, formar quadro docente e a demais providências inerentes à criação de uma faculdade, tarefa que seguramente não necessitaria de 8 anos de trabalho, como foi o caso. A Faculdade de Direito de Itapaci curiosamente nunca saiu do papel.

Posteriormente, as faculdades isoladas e a Universidade Estadual de Anápolis, em um ato de reforma administrativa firmado pela Lei Nº 13.456, de 16 de abril de 1999, já na Gestão Perillo, dispondo sobre a organização da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, foram fundidas em uma só instituição.

Note-se que o baixo número de instituições públicas estaduais passou por um incremento, saltando de três faculdades isoladas até 1985, para 28 faculdades em praticamente uma década.

Após criada a Universidade Estadual de Goiás, em 1999, foram criadas ainda mais 18 Unidades Universitárias, a saber: Unidade de Caldas Novas; Unidade de Itaberaí; Unidade de Itumbiara; da Unidade Minaçu; Unidade de Posse; Unidade de Aparecida de Goiânia; Unidade de Anápolis – EAD Virtual; Unidade de Crixás; Unidade de Edéia; Unidade Goiânia-Laranjeiras; Unidade de Jataí; Unidade de Mineiros; Unidade de Niquelândia; Unidade de Palmeiras de Goiás; Unidade de Pirenópolis; Unidade de Senador Canedo; Unidade de Silvânia e Unidade Universitária da UEG de Trindade. Contabilizadas as Unidades Universitária, atualmente denominadas campus, que existem efetivamente, a UEG conta com 42 Unidades implantadas e mais duas em fase de implantação.

O crescimento das matrículas inicialmente acompanhou o crescimento das Unidades Universitárias da UEG. Os números da tabela abaixo permitem uma comparação da matrícula na educação superior estadual antes de 1999 e evidenciam uma explosão da matrícula até 2005 e que vem experimentando um declínio. Um aspecto também importante é a

interiorização da matrícula universitária pública que a UEG representa para o Estado de Goiás:

Tabela 5 - Série histórica quadrienal da matrícula da educação superior em Goiás do período entre 1998 e 2013 por natureza administrativa.

	1998	2001	2005	2009	2013
Goiás	52.777	88.923	149.034	158.224	201.515
Federal	10.795	14.409	18.679	20.789	29.351
Estadual (Total)	7.798	18.652	28.795	20.937	17.433
Estadual (Capital)	n.d.*	1.250	1.063	1.063	1061
Estadual (Interior)	n.d.*	17.102	19.871	19.871	16.372
Privada	29.369	53.801	100.206	107.282	143.283

n.d.: não disponível

Fonte: MEC/INEP

O que chama a atenção na criação da UEG foi a aparente contramão histórica do Governo FHC, que no nível central seguiu as orientações dos organismos multilaterais de desenvolvimento e retirou o financiamento das universidades federais.

Referencial Teórico

Parte dos conceitos weberianos acerca do patrimonialismo e resgata a ideia de gerencialismo preconizado por autores ingleses e apropriados por Bresser-Pereira que inspiraram a reforma do estado na Era FHC e seus desdobramentos sobre o sistema de educação superior brasileiro, com ênfase no sistema goiano de educação superior

Metodologia

Pesquisa bibliográfica, levantamento dos dados históricos acerca do sistema estadual de educação superior em Goiás da Universidade Estadual de Goiás e do Censo da Educação Superior

Resultados e Discussões

Se inicialmente a UEG não passou de uma boa jogada de marketing, com a fusão sem custos das instituições já existentes no estado, logo em seguida passou a expandir-se

desbragadamente, sem que houvesse uma ação de planejamento sequer, prejudicando a instalação de cursos com maior qualidade acadêmica.

A criação de Unidades Universitárias é poder discricionário do Chefe do Executivo e as unidades foram brotando em diferentes cidades, sem que a própria instituição pudesse se manifestar.

Não havia um estudo de demanda ou verificação da capacidade do município em receber uma Unidade Universitária, ou mesmo a identificação dos benefícios locais que adviriam. Tem-se a impressão de que a decisão de criação era produto da agenda política partidária de fortalecimento do governo de coalizão no município que sediaria a Unidade, utilizando a criação de Unidades Universitárias como benesse neopatrimonialista aos aliados políticos, que trataram a instalação da UEG como uma conquista das lideranças.

Para ilustrar a questão, em diversas cidades que foram instaladas as Unidades universitárias a população era inferior a 20 mil habitantes e, em algumas delas, menos de 10 mil. Nesses casos, a população de jovens entre 18 e 24 anos que concluíam o ensino médio era insuficiente para preencher as vagas oferecidas pela instituição.

A UEG, se somados o número de Unidades Universitárias e os polos onde funcionavam cursos de graduação, chegou no ano de 2004, a números impressionantes de uma unidade universitária/polo para cada cinco municípios existentes no Estado de Goiás.

Como elemento comparativo, o sistema estadual de educação superior paulista, talvez o sistema com mais condições financeiras e humanas de expansão no Brasil, se apresenta em 36 dos 647 municípios. Goiás, sem a mesma capacidade de financiamento, está em 40 municípios do total de 246.

A incrível expansão da UEG até 2004, saltando de 9 mil alunos em 2000, para 32 mil em 2004, se deu de forma híbrida na natureza pública/privada com a criação de novos cursos gratuitos de graduação - a maioria esmagadora deles de licenciaturas - até aqueles que cobravam mensalidades diretamente dos alunos ou, por uma espécie de maquiagem contábil, instituições “parceiras” que contratavam os serviços educacionais da universidade e que por sua vez cobravam as mensalidades de seus usuários.

Os programas que objetivavam a formação emergencial de professores que cobravam mensalidades, chegou a dobrar o número de alunos matriculados, verdadeiramente uma prática de *seek-renting* na UEG. Nessa mesma linha, houve até mesmo a implementação de programas de mestrados em convênios, cursos sequenciais e cursos lato sensu, pagos pelos alunos.

Após 2004, após uma série de denúncias de desvio de recursos, de cobrança indevida de mensalidades, de gestão temerária, até hoje *sub judice*, a instituição suspendeu as atividades de vendas de serviços acadêmicos e conseqüentemente é mantida, desde então, exclusivamente pelo fundo público estadual.

Os volumosos recursos arrecadados até então com a venda de serviços não foram utilizados na melhoria da rede já instalada e sim no custeio das ações e notadamente no custeio ligado à expansão de novas unidades, o que gerou um grande problema de financiamento, quando por força de ordem judicial foi proibida a cobrança de mensalidades e emolumentos. A universidade precisou sustentar-se exclusivamente com o fundo público estadual.

Conclusão

O modelo de estruturação da UEG por agregação das faculdades isoladas e depois por criação de Unidades segundo os ventos políticos, trouxe as fragilidades das instituições a ela incorporadas, conseqüentemente, ampliou significativamente as deficiências referentes ao quadro docente, às bibliotecas, aos laboratórios, às salas de aulas adequadas. Trouxe também as práticas patrimonialistas que estavam e estão arraigadas nas formas de gestão.

Para ilustrar as práticas patrimonialistas, houve o emblemático episódio em que o reitor namorava uma pessoa ligada ao mundo publicitário e então criou um cargo com *status* de uma pró-reitoria para ela e um programa de televisão para ser dirigido por ela. Talvez esse tenha sido o jocoso primeiro caso de universidade com primeira dama.

Também houve a nomeação do irmão do prefeito da cidade-sede da universidade, da base aliada do governo estadual, para ocupar a diretoria do canal da tevê universitária por um período de 4 anos, a despeito da universidade não possuir uma tevê universitária.

Também como prática patrimonialista, está a contratação de professores e técnico administrativos, sem concurso público, para a grande maioria das vagas, induzindo uma prática altamente clientelista na escolha desses servidores. As poucas vezes que foram realizados concursos para docentes, na verdade foram suscitados por greves e paralizações de alunos.

A natureza clientelista na formação dos quadros da universidade é reforçada pela indicação de pessoas do meio político para os cargos acadêmicos que exigem competência universitária, credibilidade da comunidade e estabilidade de permanência na função para funcionarem bem. A UEG tem assistido a nomeação e afastamento das funções mais vitais,

pessoas dependentes das condições políticas, fato que tem marcado a gestão universitária pela descontinuidade e improviso nas ações.

A escolha dos dirigentes tem sido marcada por uma política de barganha de interesses, justamente pela fragilidade dos ocupantes dos cargos centrais, que por sua vez se fazem refletir nas decisões colegiadas e no baixo índice de titulação da instituição dos docentes e a forma temporária do vínculo com a instituição.

Os sindicatos e representações estudantis são cooptados com cargos para seus ocupantes sem qualquer cerimônia, que por sua vez retribuem a gentileza na forma de apoio aos processos decisórios e eleitorais.

O nível central da UEG reproduz essa política incremental com os cargos de segundo e terceiro escalão em prejuízo das competências acadêmicas já instaladas na instituição. Os professores de carreira com capacidade de contribuir com as políticas de ensino, pesquisa extensão e gestão, vem deixando a instituição paulatinamente.

Se o tamanho pequeno do sistema estadual de educação superior goiano até o ano de 1999, podia representar a incapacidade e lentidão de uma gestão burocrática, legitimava o discurso de que a gestão de Goiás precisava se inserir na contemporaneidade e a criação estratégica de uma universidade pública estadual iria ao encontro dessa necessidade.

O que se deu na verdade foi a ampliação de uma instituição, não fosse a intervenção do Poder Judiciário, com caráter privado, vendedora de serviços, má administradora de seus recursos e potencialidades, com um tamanho disfuncional e com uma gestão marcada pelo neopatrimonialismo.

As políticas públicas e a gestão da instituição com discurso gerencialista, na verdade não ultrapassou uma modalidade combinada de neopatrimonialismo com gerencialismo, violentando o papel republicano do Estado com políticas públicas estéreis.

A existência prévia de uma rede estadual de educação superior pública anterior a 1999, com pouca expressão acadêmica, marcada pelo ensino sem compromissos com a pesquisa e a extensão, professores sem titulação acadêmica, gestão burocrática e sem aspirações universitárias e a infraestrutura precarizada parecem descrever o sistema público estadual da época.

A partir de 1999, com os ares de modernização do estado de Goiás, a criação de uma universidade estadual poderia representar um grande avanço nas estratégias de desenvolvimento e cidadania, ao criar condições aos goianos de acesso e facilidade de atendimento aos bens sociais e ao mercado além de corrigir as distorções e os desequilíbrios

regionais de crescimento, propiciando um desenvolvimento espacial descentralizado e ambiental integrado e sustentável, aponta para a interiorização nas intervenções do Estado, entre elas a educação superior universitária.

Superar a inércia da gestão burocrática que vinha marcando o final do século XX, implantando um modelo de gestão gerencial ao aparato estatal, parecia ser uma forma de avanço na democracia e a relação do indivíduo com o estado e na educação superior. O formato multicampi e interiorizado, em tese, favoreceria o atendimento das necessidades da população.

O problema parece residir no fato de que o planejamento, processo primário em qualquer proposta de desenvolvimento, não recebeu nenhuma importância na definição de qual tipo de instituição universitária estadual Goiás necessitava; se ela seria atrelada ao desenvolvimento socioeconômico ou mais ligada ao desenvolvimento da ciência ou mesmo se seria um modelo híbrido com ambas missões; qual deveria ser o seu tamanho para cumprir funcionalmente os seus propósitos universitários de promover o ensino, a pesquisa e a extensão de modo indissociado; em quais lugares deveriam ser instaladas suas Unidades Universitárias; quais os cursos contribuiriam com o desenvolvimento locorregional; que centros e linhas de pesquisa seriam prioritárias; de onde viriam os recursos financeiros suficientes para uma instituição tão grande; *etc.* Nada disso foi considerado.

Como consequência dessa ausência total de planejamento somada às práticas neopatrimonialistas, a universidade se viu suscetível de ser utilizada como elemento de uso para o fortalecimento da base político eleitoral da Gestão Perillo, que termina por impactar negativamente o desenvolvimento institucional da universidade estadual goiana e comprometer a política estadual para a educação superior universitária pública.

Na intenção de modernizar o estado, na forma como foi e está sendo conduzida a criação, a expansão e a gestão da UEG, na verdade representa um agravo às possibilidades de superação do patrimonialismo apontado por Weber, como um avanço no estado moderno em Goiás.

Estudos seriam necessários para identificar cidades e cursos em que a instituição deveria se instalar, observando o grau de contribuição que ela poderia aportar ao desenvolvimento socioeconômico, os formatos organizacionais e de gestão que se aproximasse mais da descentralização dos processos acadêmicos.

Mesmo apresentando traços de racionalidade burocrática e elementos gerenciais na criação e gestão da UEG, este estudo pretendeu demonstrar a presença do neopatrimonialismo

nas decisões que envolvem as políticas públicas para educação superior de natureza estadual em Goiás, indicando uma ausência do papel republicano dos sucessivos governos do Estado de Goiás.

Referências

ARRAIS, T. A. Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, Fortaleza, v. 6, n. 12, p. 25-36, 2007.

BALDINO, J. M. **Ensino superior em Goiás em tempo de euforia**: da desordem aparente à expansão ocorrida na década de 80. 1991. 287 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar Brasileira) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47 n. 1, p. 1-28, jan./abr. 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BRUHNS, H. O conceito de Patrimonialismo e suas interpretações contemporâneas. **Revista Estudos Políticos**, n. 4, p. 61-77, 2012.

CARVALHO, R. R. S. **Universidade Estadual de Goiás: histórico, realidade e desafios**. 013. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2013.

CUNHA, L. A. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, n. 28, p. 17-36, 2006.

FREUND, J. **A Sociologia de Max Weber**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. 210 p.

GOIÁS. **Plano Plurianual 2000-2003**. Secretaria de Planejamento, Goiânia, 2001.

_____. **Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Despesas com Ciência e Tecnologia**. Controladoria Geral do Estado de Goiás. Goiânia, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Evolução do ensino superior: 1980-1998**. Brasília, 1999.

MALISKA, M. A. Max Weber e o Estado Racional Moderno. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em:
<<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/cejur>> Acesso em: 22 jan. 2015.

MARTINS, H. F. Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, a. 48, n. 1, jan./abr. 1997. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/377/383>> Acesso em: 24 nov. 2014.

PINHO, J. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, América do Norte, 5, mai. 2014. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10382/7401>> Acesso em: 10 nov. 2014.

SILVA, A. J. **A Expansão da Educação Superior na interseção com as políticas públicas do governo estadual**. 2008. 240 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

SOUZA, S. A. **Uma aplicação dos tipos ideais weberianos**. Disponível em: <[https://www.ufpe.br/gepec/exemplos/06_artigo03\(sergioalves\).pdf](https://www.ufpe.br/gepec/exemplos/06_artigo03(sergioalves).pdf)>. Acesso em 22 nov. 2014.

SOUZA, J. **A atualidade de Max Weber no Brasil**. Núcleo de estudos e pesquisa sobre sociedade, poder, organização e mercado. Disponível em: <<http://www.nespom.com/news/texto-12-jesse-de-souza-a-atualidade-de-max-weber/>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Editora da UNB: Brasília, 1921[1999].

_____. **Três tipos de poder e outros escritos**. Lisboa: Tribuna da História, p.19-32, 63-192, 2005.

_____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.