

---

**educação**

A black silhouette of a person stands on the edge of a dark, solid black cliff. The person is leaning forward, with their right arm extended horizontally. A dashed white line starts from the cliff edge, follows the person's arm, and then curves upwards and to the right, suggesting a path or trajectory. The background is plain white.

**Para onde vai o  
ensino superior?**

O presidente Lula está enfrentando o jogo dramático do ensino superior brasileiro com a *política pública do possível*. Para usar uma imagem futebolística ao gosto do presidente, isso é jogar uma partida difícil com uma bola quadrada, dizem os professores João dos Reis Silva Jr e Afrânio Mendes Catani. Os dois são articulistas neste nosso *Caderno de Opinião*, coordenado por Paulo Arantes, e que trata da reforma do ensino superior proposta pelo governo.

Para eles, o que levou o Governo Lula a lançar o *Universidade Para Todos* é, por um lado, a extraordinária expansão da procura por vagas nas universidades e, por outro, a limitação imposta pela atual política econômica. O programa busca abrir, a curto prazo, entre 70 e 80 mil novas vagas nesse nível de ensino, e é a principal iniciativa oficial nessa área. Entre 1990 e 2002, mostram os dois professores, o número de candidatos a entrar nas faculdades cresceu 150%: de cerca de 2 milhões, para cerca de 5 milhões de estudantes. Para essa procura, houve uma oferta de menos de 1,8 milhão de vagas. Foram cerca de 300 mil em escolas públicas, praticamente todas preenchidas. E 1,5 milhão em escolas privadas, das quais cerca de 40% não foram preenchidas, principalmente porque os estudantes não tinham recursos para pagá-las. O programa de vagas gratuitas ou parcialmente gratuitas nas escolas privadas acrescentaria apenas cerca de R\$ 200 milhões aos cerca de R\$ 800 milhões que o governo já concede na forma de isenção de tributos a essas instituições de ensino. Com isso, o Governo Lula estaria fazendo o que é possível fazer, dentro de um orçamento onde a preocupação central é com o pagamento dos juros de uma dívida enorme herdada do governo passado. Não é uma política social, é uma política econômica, dizem eles.

O *Caderno* apresenta quatro outros artigos de especialistas na reforma universitária:

- Roberto Leher argumenta que o governo promove uma contra-reforma do ensino superior, inspirada nas regras da Organização Mundial do Comércio: se a educação é um serviço, com regras internacionais, não deve haver distinção entre o ensino público e o privado; e o financiamento público às escolas privadas do *Universidade para Todos* é um passo nesse sentido;
- Franklin Leopoldo e Silva diz que o programa é uma operação de *marketing* e acha que a universidade pública está ameaçada: desde a Nova República, diz ele, algumas escolas públicas, tidas como “ilhas de excelência” estariam buscando refúgio na qualidade técnica e na assimilação do produtivismo, o que tem redundado tanto na perda de autonomia quanto no enfraquecimento do compromisso social do ensino público superior.
- Antônio Crispim analisa a relação entre as fundações e as universidades; diz que as fundações, que deveriam estimular a contratação de professores universitários e auxiliar a assimilação de conhecimentos pelo poder público, deram origem a um desvio, a uma espécie de *indústria de consultorias*, uma estrutura de poder no interior da universidade, mas com princípios muito distintos dos definidos politicamente nos estatutos dessas escolas.
- Por último, César Bolaño apresenta o ponto de vista de que a chamada reforma universitária não tem como problema central o seu financiamento, mas a adequação da Universidade às necessidades do Capital. Diz ele que a reforma faz parte de um movimento mais amplo, do estágio atual de desenvolvimento do capitalismo, que quer impor o sofisma de que não é mais o trabalho que cria valor; que existe um outro elemento criador de valor, o conhecimento. A instituição universitária, diz ele, ao longo de todos os séculos de sua existência, organizou sua produção de acordo com princípios bastante distintos dos da empresa capitalista. São esses princípios que estão, hoje, ameaçados, diz ele.

# Para ler a reforma universitária

Querem nos impor o sofisma de que existe um outro elemento, o conhecimento, criador de valor, e que não seria o trabalho

César Ricardo Siqueira **Bolaño**

É inútil discutir a reforma universitária do ponto de vista do mero financiamento, como se a estrutura estivesse plenamente assentada e não houvesse questões de fundo a serem tratadas. O capitalismo está mudando. Nunca é demais repetir: vivemos um processo geral de subsunção do trabalho intelectual e de intelectualização das relações sociais, atingindo o coração do modo de produção, o qual se torna crescentemente comunicacional e informático. Podemos perguntar pelas repercussões disso sobre a Universidade, instituição criada oito séculos atrás para organizar o trabalho intelectual, à semelhança do que faziam as corporações de ofício em relação ao trabalho manual. A passagem da subsunção formal à real da força de trabalho no capital, com a Primeira, completada pela Segunda Revolução Industrial, destruiu o trabalho artesanal e a corporação de ofício, sobrando apenas resquícios.

O mesmo não ocorreu com a Universidade. O trabalho intelectual é central no processo de desenvolvimento, sua separação do trabalho corporal é constitutiva do sistema, ele se aproxima ao longo do tempo do modo de produção, mas mantém uma fundamental autonomia. Subsunção do trabalho intelectual é precisamente o que realiza a Terceira Revolução Industrial. Os instrumentos que estão no centro desse processo são as tecnologias da informação e da comunicação (TIC's) e as mudanças organizacionais que as acompanham, como o moderno trabalho em rede, e a digitalização geral do mundo. Uma expressão atual interessante para ilustrar é "gestão do conhecimento", ou a mais popular "capital intelectual" e a lista de sinônimos que a acompanham. Mas é fato. Capital intelectual existe: é o trabalho intelectual subsumido como capital variável, justamente aquele que produz o valor econômico e precisa ser, portanto, adequadamente gerido. Mas do trabalho intelectual, pouco se fala.

**O trabalho da Universidade** Querem nos impor a impressão fetichista de que existe um outro elemento, o conhecimento, criador de valor, além do trabalho. Um sofisma. Conhecimento é um atributo do homem. Sua utilização produtiva é uma propriedade do trabalho vivo. Sempre foi assim. O que mudou foi o fato de que o que o capital suga do trabalho, para extrair a mais-valia, são hoje fundamentalmente suas energias mentais e não tanto físi-

cas. A questão é complexa, não pode ser respondida aqui, mas, posso afirmar, é perfeitamente tratável, de forma modesta, sem a necessidade de pressupor nenhuma mudança de paradigma, ainda que o processo concreto aponte para uma possibilidade efetiva de superação do sistema e, portanto, também dos seus paradigmas explicativos e sua necessidade. Mas não é esta aqui nossa preocupação.

O que importa é simplesmente o fato, decorrente, da necessidade de incorporação de um tipo particular de trabalho que tradicionalmente está mais na Universidade que na empresa. Esta passa a fazer exigências em relação à primeira, chegando a questionar a sua funcionalidade para o sacrossanto mercado, nosso senhor. Agregue-se a isto outro fenômeno relacionado, impulsionado pelos mesmos desenvolvimentos técnicos e organizacionais acima referidos: a industrialização da educação, ou da formação, que aumenta o interesse do capital por esse mercado específico também. Há interesses, por exemplo, em discutir o setor de educação na OMC, o que se assemelha a discutir a cultura nesse foro onde se trata da mercadoria. Outros propugnam pela "exceção cultural".

**Duas culturas produtivas** E a caravana passa: empresas multinacionais assinam contratos com laboratórios universitários; estes passam a depender em alguma medida de

recursos privados; avança a concorrência internacional pela produção de diplomas; a miscigenação de lógicas sociais (industrial, financeira, acadêmica) joga a favor de uma espécie de acumulação primitiva, que usa o fundo público e explora a heterogeneidade das formas de inserção do trabalho intelectual, cuja subsunção tem limites. Limites que são também os do sistema, pois a contradição específica que opõe o trabalho intelectual ao capital é uma contradição entre duas lógicas de organização da produção, duas

culturas produtivas. A instituição universitária, ao longo de todos esses séculos, desenvolveu uma lógica produtiva, marcada pela existência de campos de produção amplíssimos, que organizam um trabalho coletivo extenso, de acordo com princípios de mérito, hierarquia e recompensa bastante distintos daqueles da empresa capitalista. A mudança cultural por que passa hoje o mundo do trabalho não se relaciona apenas com a expansão da cultura capitalista do trabalho, mas também com a expansão da cultura do trabalho acadêmico, já dominado pelo capital ao longo dos séculos, mas agora incorporado de forma cada vez mais controlada aos mecanismos da acumulação do capital.

Podem surgir desse confronto de lógicas – que se colocam,

***"O que o Capital suga do trabalho hoje, para extrair a mais-valia, são fundamentalmente suas energias mentais e não tanto físicas"***



además, frente a outras, como as do Estado, dos sistemas sindicais nacionais vigentes, dos movimentos sociais nacionais e internacionais etc – diferentes coisas, como os contratos de que se falou acima, ou a inserção da Universidade nos sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação,

assumindo funções cada vez mais importantes nas cadeias produtivas, como a de apoio à apropriação do progresso tecnológico pelas pequenas e médias empresas etc.

**Universidade e capital** Tudo isso vai numa tendência de colaboração entre o público e o privado muito em voga. Uma lógica social que leva a um determinado modelo de financiamento, ainda não estabilizado, mas alternativo ao atual, ou ao que poderia advir de uma privatização total e completa dos sistemas de ensino e pesquisa de terceiro grau, ou de uma estatização tipo “socialismo real”, ou alguma solução socialista democrática que se deveria ensaiar.

Antes de tudo, é preciso saber de que estamos tratando e sobre o que se vai legislar. Deve estar claro que não é o financiamento o problema central da reforma universitária, mas a adequação da Universidade às necessidades do capital e não, em geral, da sociedade. O fundamental parece ser a expansão da forma mercadoriana na produção de conhecimento e o aumento da demanda do capital por trabalho intelectual, inclusive informacional. ■

**César Ricardo Siqueira Bolaño** é jornalista e professor da UFSE. É presidente da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEP-ICC).

## Com a bola quadrada

**Lula enfrenta o jogo dramático do ensino superior brasileiro com a política pública do possível**

João dos Reis **Silva Jr.** e Afrânio Mendes **Catani**

Há cerca de um mês o ministro Tarso Genro (Educação) participou de *Audiência Pública* com entidades educacionais e educadores, quando afirmou que a *Reforma Universitária* seria feita por especialistas em tempo recorde, propondo o lançamento do programa Universidade para Todos, que pretende abrir vagas para alunos pobres nas universidades privadas em troca de incentivos fiscais. Tal lançamento ocorreria em 15 de abril, em ato marcado no Palácio do Planalto, com convites distribuídos para que o presidente Lula assinasse a Medida Provisória criando o programa. É verdade que, com exceção do MEC, o Universidade para Todos não havia colhido aplausos entre os agentes que interagem no campo da educação superior brasileira: a UNE (União Nacional dos Estudantes) atacou a implementação do programa por medida provisória; a ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior), que representa os reitores das universidades federais, chamou a operação de “compra de vagas”; o ANDES – SN (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional) definiu a ação do MEC como contra-reforma universitária, enquanto as associações do setor privado (ABMES, ANUP, ANACEL, ANAFI, SEMESP) estrilaram, argumentando que a proposta governamental “causa apreensão”, que as exi-

gências governamentais são altas demais e, respaldadas em pareceres jurídicos, que a troca de vagas por isenção fiscal é inconstitucional – chegaram inclusive a publicar nos principais jornais de grande circulação na véspera da data anunciada para a MP a matéria paga intitulada “Carta Aberta ao Presidente da República – ‘Universidade para Todos’”.

**A demografia do ensino** Acuado, Lula cedeu; Tarso, como um noivo abandonado à beira do altar, soube na tarde do dia 13 que os salões do Palácio do Planalto estariam fechados, que a festa fora adiada por prazo indefinido. E mais: que Lula enviaria o Universidade para Todos como projeto de lei para o Congresso Nacional, devendo o mesmo passar pelos trâmites normais de uma democracia, enfrentando o debate político e o tradicional jogo de pressões que caracteriza o Legislativo. Tarso, por meio de sua assessoria, e um dia antes de audiência com Lula, ainda meio zozzo pelos golpes sofridos à esquerda e à direita, declarou: “a tomada de decisão a respeito da proposta Universidade para Todos é exclusiva do presidente da República”.

O que motivou o Governo Lula a formatar política pública com a finalidade de ampliar o número de alunos nas ins-

tituições de ensino superior do país, procurando abrir, a curto prazo entre 70 e 80 mil novas vagas nesse nível de ensino? Para responder a isso, são necessárias considerações sobre a demografia do ensino superior e a política econômica. As matrículas do ensino médio passaram de 5.739.077 (1996) para 8.710.584 (2002). O total de candidatos ao ensino superior também aumentou de 1.905.498 (1990) para 4.984.409 (2002). Ofertaram-se, nos processos seletivos, 1.773.087 vagas nas instituições de ensino superior de todo o país (IES), sendo preenchidas 1.205.140, das quais 280.491 (23,27%) em escolas públicas e 924.649 (76,73%) em escolas privadas. 5% das vagas ficaram ociosas em IES públicas e 37,5% em IES privadas.

Em suma, dos quase 5 milhões de inscritos, 3.779.269 não conseguiram vagas em IES, ou seja, de cada quatro candidatos, apenas um ingressou. A ociosidade no setor público deve-se aos critérios mais rígidos de seleção, que prejudicam os originários dos extratos mais pobres da população; no caso do setor privado, o alto percentual de vagas ociosas deve-se à incapacidade dos alunos de pagarem os altos custos implicados.

**As políticas públicas possíveis** Acrescenta-se ainda que a reconfiguração do público e do privado no Estado brasileiro, após a reforma de Bresser Pereira (Governo FHC), permanece praticamente inalterada na administração do PT. O quadro geral tem como condicionantes estruturais a mudança de políticas públicas para o setor social do paradigma de políticas públicas de demanda social para o de oferta. Para resumir, executam-se políticas públicas do possível, determinadas pelo orçamento da União – que é definido pelas agências multilaterais. Quem implementa tudo é um governo pragmático e um legislativo fisiológico, apresentando resultado que não surpreende a ninguém: *em vez de políticas sociais, temos políticas econômicas*. Essa situação torna-se mais complexa se nos ativermos à questão da distribuição de renda a curto e médio prazos e às políticas econômicas praticadas por FHC e Lula. No primeiro ano de governo petista, o setor público economizou mais do que o necessário para cumprir as metas acertadas com o FMI. Entretanto, a política fiscal praticada em 2003 não foi suficiente para o pagamento dos juros que incidiram sobre sua dívida. Matérias de jornal mostram a situação alarmante: do início dos anos 1990 ao final de 2001 desapareceram 10,76 milhões de empregos; no ano passado houve, em relação a 2002, queda de 3,3% do consumo em geral; os investimentos em 2003 caíram 6,6%; o PIB, de 2002 para 2003, reduziu-se 0,2%.

**As contas do MEC** O diagnóstico do MEC é o seguinte: o governo já concede (2004) às instituições filantrópicas de ensino superior isenção fiscal no valor de R\$ 839,7 milhões/ano. É dinheiro que o Estado deixa de arrecadar – R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias e R\$ 205,7 milhões em impostos que seriam recolhidos pela Receita Federal. São gastos ainda R\$ 829 milhões no financiamento a alunos da rede privada (FSP, 12/4/04). Hoje, as instituições privadas sem fins lucrativos são as filantrópicas, as comunitárias e as confessionais. As filantrópicas têm 100% de isenção fiscal, pagando apenas o PIS e a COFINS sobre receitas financeiras e o INSS dos funcionários. A contrapartida exigida é a aplicação de 20% da receita bruta em "gratuidade" (bolsas aos alunos). As comunitárias e confessionais têm 60% de isenção e pagam o INSS patronal. Acrescenta-se, ainda, outros R\$ 610 milhões enviados às federais para sua manutenção – a ANDIFES afirma necessitar mais R\$ 66 milhões para pagar o básico. Na gestão de Cristóvam Buarque estimou-se entre R\$ 800 milhões e R\$1 bilhão para *dobrar as matrículas nas federais*.

Nessas condições surgiu o Universidade para Todos: seriam beneficiados estudantes com renda familiar de até 1,5 salário mínimo vindos da rede pública de ensino – haveria percentual e vagas para negros e índios. As instituições particulares com fins lucrativos – que hoje pagam todos os



encargos e tributos – que aderirem ao programa, deixam de pagar PIS, COFINS, IRPJ e CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido). Em contrapartida, ofereceriam 10% de vagas ao programa. *As sem fins lucrativos* mantêm a isenção e, estando no programa, têm que oferecer 20% de suas receitas em vagas. Resumindo: o MEC teria *custo zero* no caso das filantrópicas e, no máximo, R\$ 200 milhões – referentes às isenções às instituições privadas com fins lucrativos – se todas as demais aderissem, segundo dados da *Folha de S. Paulo*, de 13/4/04.

**Lula com a bola quadrada** O Universidade para Todos deixou clara a incapacidade do MEC e de seus quadros de dialogar com os agentes do campo da educação superior do país. No afã de consolidar o movimento de migração dos direitos sociais e subjetivos de todo cidadão do Estado para a sociedade civil (a privatização política), os técnicos parecem não (querer) ver que se está diante de uma situação que tende a avolumar-se, em muito, a médio prazo. Quem

**“O Universidade para Todos deixou claro a incapacidade do MEC e de seus quadros de dialogar com os agentes do campo da educação superior do país”**

seriam os responsáveis pelo financiamento nestes padrões de renúncia fiscal proposto? Há drásticas conseqüências para os setores público e privado e, principalmente, para o governo, que tem a responsabilidade sobre esses direitos sociais. A herança recebida por Lula é complexa – aliás é simples só para os tecnocratas que o cercam. Lula está num time em que só lhe passam bola quadrada, no qual os companheiros perdem pênaltis com frequência, as expulsões ocorrem em profusão a cada jogo e a diretoria não tem recursos para novas contratações. Só jogar com determinação, como manda o professor, não tem sido suficiente, embora o técnico continue prestigiado. ■

**João dos Reis Silva Jr.** é professor na Universidade de Sorocaba (UNISO) e **Afrânio Mendes Catani** é professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP).

## Nem as *ilhas* resistirão

**Mesmo as escolas recolhidas ao mito da excelência não devem ficar indiferentes por muito tempo à contra-reforma do ensino superior**

Franklin Leopoldo e **Silva**

A maneira pela qual o governo vem conduzindo as reformas até aqui propostas e parcialmente aprovadas pode nos ajudar a entender a estratégia política da reforma universitária. A campanha governamental pela reforma da previdência bateu insistentemente em duas teclas: a falência do sistema, decorrente do seu anacronismo, e a necessidade de reverter privilégios que o corporativismo dos funcionários públicos tentava transformar em direitos. Dois objetivos são principalmente visados: em primeiro lugar, vender, externa e internamente, a imagem da modernização, ajustando as regras a uma nova configuração da relação capital/trabalho; em segundo lugar, seguindo os passos do governo anterior, inculcar no público interno uma visão negativa de serviço público para estimular a desqualificação moral do setor. Acrescentemos a isso as táticas fisiologistas e a permuta escancarada de favores no âmbito do Legislativo, e temos então os ingredientes da receita que até agora tem assegurado a vitória do governo.

No caso da reforma universitária, há, seguramente, menos obstáculos a transpor. A educação, neste país, assim como as políticas sociais em geral, nunca teve o dom de atrair defensores na esfera do poder Legislativo: a tradição é o discurso vazio de campanhas eleitorais e o uso dos

recursos, sempre escassos, bem como de cargos, como moeda de troca para a consecução de objetivos mais imediatos. A este caráter secundário a que o poder público relega a educação corresponde uma sensibilidade significativamente menor da maioria da população aos problemas do setor, notadamente os da universidade pública, que um conluio publicitário muito bem estabelecido entre as empresas privadas de ensino e o governo transformou numa miragem longínqua de minoria privilegiada.

**O oportunismo inteligente** Nessas condições, torna-se muito fácil para os representantes do governo estigmatizar como interesse corporativo qualquer tentativa de interferência da comunidade universitária no processo, ainda que se trate apenas da singela reivindicação de se fazer ouvir através de seus legítimos canais de representação. Por outro lado, o açodamento governamental é proporcional ao impacto político que se espera das medidas que o ministro da Educação chama de “emergenciais” e que estão consubstanciadas no programa Universidade para Todos. A ampliação do acesso à universidade por via da compra de vagas pelo governo em empresas privadas de ensino é uma alternativa “inteligente” no sentido mais oportunista do termo. Beneficiando-se do desconhecimento

generalizado entre a população, do sucateamento do ensino público superior ocorrido principalmente nos oito anos do Governo FHC e utilizando-se ardidamente dos anseios de setores inferiores da classe média – resultado tanto do aumento do contingente populacional que bate às portas da universidade quanto de uma deliberada contenção da expansão de vagas –, o governo pode contar com um cenário em que a solução privatista apareça confundida com iniciativa pública. Desse modo consegue-se o subsídio do ensino privado, que vem a calhar numa situação em que a crise econômica provoca refluxo na demanda, e ao mesmo tempo cria-se a ilusão de atendimento a uma reivindicação social.

É interessante considerar como, nessa solução de impacto, manifesta-se o vezo continuista já tão evidente nas opções do atual governo. Sabemos que o que caracterizou o Governo FHC foi o desinteresse ostensivo pela educação e principalmente pela universidade, do que resultou o agravamento da exclusão.

**A trajetória do desmanche** Preso a compromissos externos e internos, o atual governo não pode e não quer assumir a responsabilidade da inflexão decisiva de rota, sobretudo em razão dos investimentos necessários para o início de uma recomposição, ou pelo menos para deter a velocidade da deterioração, do sistema educacional. Daí a escolha “feliz”: atender as interesses *reais* (financeiros) das empresas de ensino, e contemplar de forma *fictícia* o anseio e a pressão dos segmentos atualmente excluídos, encenando uma política educacional de maior abrangência social.

Ao isentar-se dessa forma da responsabilidade para com o ensino público universitário, o governo implicitamente apoia e encoraja a privatização interna, em franco progresso nas universidades, especialmente através das fundações, mas também por via de outros instrumentos de captação de recursos que comprometem a autonomia e a inserção sócio-institucional da universidade. Trata-se, pois, de um episódio importante na trajetória do desmanche da esfera pública.

A escolha política é muito clara, em que pese a tergiversação e o calculado disfarce da sua implementação. Há muito tempo que a educação no país passou a fazer parte do mundo dos negócios. Quando o poder público, em vez de regular e fiscalizar o segmento privado do ensino, associa-se a ele e torna-se cúmplice do padrão duvidoso e da qualidade precária que são as condições do lucro rápido, está plenamente caracterizado o processo irreversível do

**“A universidade pública vem buscando, desde a Nova República, refúgio na qualidade técnica e no produtivismo – e o resultado tem sido perda de autonomia e enfraquecimento do compromisso social”**



abandono do dever de Estado e a submissão incondicional aos ditames do mercado. A política pública está assim definitivamente substituída pelo agenciamento mercantil. E quando tudo isso vem travestido em roupagem de realismo político que definiria o *socialmente possível*, não há como supor alguma visão equivocada: deve-se concluir que estamos diante de uma mistificação bem arquitetada, ou de mais uma instrumentalização perversa de esperanças e expectativas.

**Recolhidas ao mito** Sabemos como isso se relaciona com exigências dos organismos financeiros internacionais no que diz respeito às limitações de investimentos sociais, e também como essa orientação deriva das recomendações do Banco Mundial. Mas é importante entender que não se trata apenas de um problema de gestão. O que está em jogo é mais relevante, do ponto de vista político. Ao isentar-se da responsabilidade pela universidade pública, o governo não está apenas resolvendo emergencialmente um problema derivado da impossibilidade de investimento. O que deverá acontecer, a médio prazo, é a inversão do padrão de qualidade. Disso resultará uma hegemonia do sistema privado, fortalecido econômica e politicamente. Resultará também uma pressão sobre a universidade pública para a acomodação a um modelo definido pela ausência de formação, pelo interesse no resultado imediato. Esse processo, aliás, já está em curso: basta observar as restrições de fato que se fazem à liberdade de

organização do ensino e da pesquisa, e que se manifestam tanto nas regulamentações extrínsecas como na escassez administrada de que padecem as instituições. Muitas dessas exigências acabam sendo introjetadas: acabam sendo vividas como convicções; e isso repercute intensamente na identidade institucional da universidade. Entre a indiferença

e a acomodação, a universidade pública vem buscando, desde a Nova República, refúgio na qualidade técnica e na assimilação do produtivismo, o que tem redundado tanto na perda de autonomia quanto no enfraquecimento do compromisso social. O governo sabe disso, portanto não tem que temer mobilizações e debates suficientemente amplos para representar uma contestação efetiva. As universida-

des públicas estão ou enfraquecidas ou recolhidas ao mito da excelência. Mas não há "ilha de excelência" que possa resistir por muito tempo à maré montante da aliança, algo esdrúxula, da tecnocracia economicista com o autoritarismo populista. ■

**Franklin Leopoldo e Silva** é professor do Departamento de Filosofia da USP.

## A indústria das fundações

**Elas deveriam estimular a contratação de professores universitários e auxiliar a assimilação de conhecimentos pelo poder público; deram origem a um comércio de consultorias**

Antônio Crispim

Nos últimos anos, a relação entre as universidades públicas e as fundações de direito privado ganharam centralidade no debate acerca dos rumos do ensino superior no país. Apontadas por muitos como alternativa à crise de financiamento das instituições universitárias, as fundações também têm sido alvo de inúmeras críticas, com destaque às que associam o surgimento destas "entidades de apoio" ao processo de privatização dos serviços públicos iniciado a partir dos anos 1990. Representando em grande medida a tensão sobre o papel do fundo público no financiamento das universidades, a questão da interface entre as fundações e os institutos superiores de ensino e pesquisa deve constituir necessariamente um dos cerne do debate sobre a reforma do ensino superior no país. E, longe de ser condenada *a priori* ou identificada como panacéia para todos os problemas, as fundações devem ser compreendidas em todos os seus aspectos, especialmente a partir de suas contradições.

Como pessoas jurídicas de direito privado, as fundações não se confundem com associações ou com sociedades comerciais. Enquanto estas caracterizam-se pela comunhão de esforços de natureza pessoal, as fundações são instituídas pela vinculação de um patrimônio a determinada finalidade. Por sua vez, as universidades públicas são, em sua maioria, autarquias, ou seja, pessoas jurídicas de direito público, a quem a lei delega autonomia administrativa e a responsabilidade pela execução de serviços públicos, descentralizados pelo Estado.

Desta maneira, é possível afirmar que as fundações são uma espécie de células de direito privado que se instalam no interior das universidades. E, dada a sua natureza, é possível afirmar que a instalação destas células no interior das universidades representa a sedimentação de fundos privados como fonte de financiamento daquele serviço público.

**Inversão das aparências** É importante demarcar as vantagens aparentes da emergência das fundações e as con-

seqüências concretas da sua consolidação no interior da universidade, afastando a suposta indivisibilidade de interesses entre os distintos regimes jurídicos. Concebidas como entidades de apoio, motivadas pela insuficiência orçamentário-financeira das universidades, as fundações são apontadas como uma necessidade para o desempenho das fun-

ções públicas universitárias. Justificam-se por sua flexibilidade em contratar e captar contratos (e recursos) no mercado, de modo que, paralelamente à parcela do fundo público destinada a cada instituto da universidade, somam-se valores captados no mercado por um fundo privado, com gestão independente e livre

***"A gestão independente do fundo cria uma estrutura de poder no interior da universidade com princípios muito distintos dos definidos politicamente em seus estatutos"***

da burocracia acadêmica. Aparentemente, um bom negócio para uma universidade em crise.

Ocorre que, de fato, no interior da universidade, há uma inversão das aparências. Primeiramente, a referida gestão independente do fundo cria uma estrutura de poder no interior da universidade com princípios muito distintos dos definidos politicamente em seus estatutos. Segundo, quanto mais avança a relação da universidade com a sua fundação de apoio, maior parece ser a dependência da universidade em face deste arranjo patrimonial privado instalado em seu interior.

No entanto, o que esta relação esconde é a dependência de fato que existe entre o fundo privado constitutivo das fundações universitárias e o fundo público que mantém as universidades públicas. Assim, é inegável que a acumulação de capital no interior das fundações é necessariamente dependente de suas relações com a universidade e da utilização gratuita de suas instalações, de seus recursos

físicos e humanos, além da apropriação simbólica do patrimônio imaterial da universidade pública e não o contrário. A confusão operada é tanta que chega-se à conclusão que as fundações são imprescindíveis à universidade e mais meritório é o trabalho vinculado a essas estruturas de financiamento. Afinal, qual é de fato a relação de dependência e quem realmente precisa de quem?

**Barrigas de aluguel** Ao lado destas questões, mais comuns nos debates sobre o tema, começa a ganhar força a discussão sobre a relação das fundações universitárias com o Estado. Inicialmente voltadas à realização de parcerias com o setor privado, as fundações passaram a ser assediadas por administrações públicas, interessadas na contratação da *expertise* universitária não presente no seu corpo de servidores. Ocorre que, para o intercâmbio institucional entre universidade e o poder público, seria plenamente dispensável a exigência de qualquer intermediário, já que o poder público poderia contratar diretamente com a universidade. Mesmo porque tal relação nunca deixou de ser um dos objetivos imediatos dos cursos superiores desde a sua criação.

Afora algumas regras da burocracia universitária, que permanecem graças a interesses bem concretos e que devem ser objeto de outra investigação, a contratação das fundações foi beneficiada por um dispositivo da lei geral de licitações, promulgada em 1993 e que dispõe, em seu artigo 24, XIII, ser dispensável a licitação na contratação de instituição nacional sem fins lucrativos, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, desde que a pretensa contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional. Tal artigo, ao invés de estimular a contratação de professores universitários e auxiliar a assimilação de conhecimentos pelo poder público, deu ensejo a uma verdadeira indústria de consultorias, subcontratadas pelas fundações universitárias.

Várias fundações passaram assim a oferecer “contratos guarda-chuva” ou a atuarem como “barrigas de aluguel” de empresas de consultoria, em clara fraude aos princípios norteadores das licitações.

**Células de interesse privado** Impossibilitados de contratar diretamente uma determinada empresa, administradores celebram contratos com fundações, com base no artigo acima mencionado e, escudados pelo nome da universidade associada à fundação contratada, dirigem a execução do contrato, solicitando a realização de serviços não previstos, ordenando pagamentos não medidos e escolhendo os profissionais remunerados pelo contrato. De modo que, dentro daquele valor ajustado com a fundação, o administrador ganha espaço para realizar despesas de modo diverso ao que lhe seria permitido pela legislação em vigor.

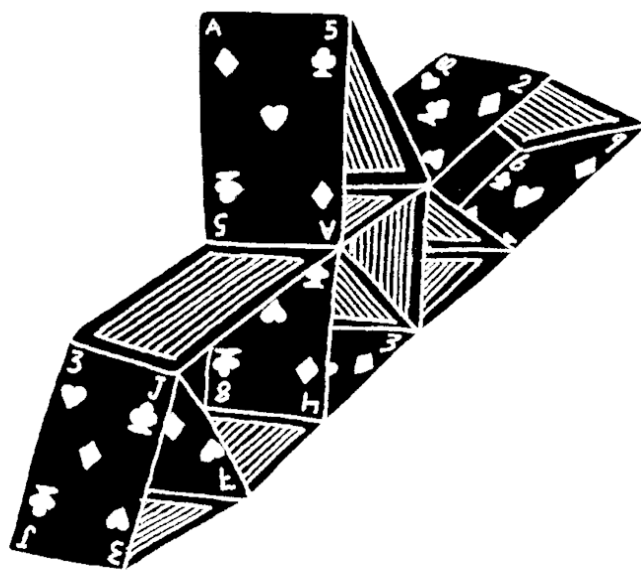
Tal liberdade raramente é questionada pela fundação, preocupada com a remuneração do contrato. Assim, como regra geral, as equipes de consultoria subcontratadas não têm qualquer vínculo mais forte com a insti-

tuição de ensino superior, estando obrigadas apenas ao pagamento de uma taxa de administração à fundação que abriga o contrato.

Protegidas pela força simbólica da universidade pública e por uma regulamentação frouxa em relação às fundações, inúmeras relações privadas são estabelecidas, intermediadas pelo Estado, resultando na apropriação do fundo público por pequenos grupos instalados no aparelho estatal ou ao redor destas células do interesse privado no interior das estruturas públicas. E assim como no interior das universidades emerge um novo grupo dentro de sua estrutura de poder, ao redor das fundações surge um grupo de “detentores do saber”, que não são servidores públicos, que não atuam de maneira mais incisiva na academia, mas que também não estão sujeitos às regras de mercado e de contratação com o poder público. De modo que é possível afirmar, contrariamente às fundações e ao seu regramento atual, que elas se transformaram em *locus* privilegiado da captura do fundo público no interior da universidade e, como fundo privado, fonte de renda para um novo grupo de profissionais, a serviço do Estado.

De todo exposto, fica evidenciado o caráter mais contraditório das fundações. São atrativas como entidades de apoio porque escapam ao controle do Estado; corrigidas as suas vicissitudes, continuariam a ser alternativa ao combatido modelo de financiamento das universidades? ■

Antônio Crispim é colaborador da revista **REPORTAGEM**.



## Sob a bandeira da OMC

**A regra da contra-reforma é clara: se a educação é um serviço, com regras internacionais, não deve haver distinção entre o ensino público e o privado**

Roberto Leher

Os primeiros atos encaminhados pelo governo de Lula da Silva para “reformular” a universidade pública brasileira visam derrubar as fronteiras entre o público e o privado, configurando um sistema único indiferenciado, em que todas as instituições, independente de sua natureza jurídica, farão parte da “cruzada do presidente Lula” para ampliar o acesso ao ensino superior. Essa proposição é congruente com o documento do Ministério da Fazenda sobre os gastos sociais, divulgado em novembro de 2003.

Nele, Joaquim Levy e Marcos Lisboa, dois dos mais destacados dirigentes da área econômica, identificam na gratuidade do ensino superior público a origem das injustiças nos gastos sociais, sugerindo, como alternativa, parcerias do Estado com o setor privado. As mesmas posições podem ser encontradas em recente relatório de uma comissão interministerial<sup>1</sup> que diz que os estabelecimentos julgados pelo sistema de avaliação como “mais eficientes” farão jus às verbas públicas, independente de serem públicos ou particulares. A opção privada é consolidada na nova composição do Conselho Nacional de Educação, um condomínio dos grupos privados empresariais.

Em termos práticos, essa indiferenciação está sendo encaminhada por dois dispositivos legais: pelo “Programa Universidade Para Todos” (observe-se a ausência do adjetivo ‘pública’) e pelo Projeto de Lei da Inovação Tecnológica. No primeiro projeto, por meio de gigantesca renúncia fiscal – que poderá ultrapassar R\$ 3 bilhões por ano, um pouco mais de 40% do orçamento de todas as instituições federais de ensino superior –, o Estado irá comprar vagas do setor privado. Essas vagas serão metamorfoseadas em vagas “públicas”, porém não gratuitas. A meta estipulada pelo ministro Tarso Genro é de 100 a 250 mil vagas imediatas, e de 400 mil a 1 milhão ao final de cinco anos.

**PPPs blindadas** A opção privatista do governo na educação não surpreende. Desde meados dos anos 1990, a Articulação Sindical, a corrente majoritária na Central Única dos Trabalhadores e no PT, vem direcionando sua agenda política para acordos e pactos com grupos particulares e empresários que não envolvem o Estado Social. No Governo Lula, as principais políticas sociais e de infra-estrutura serão protagonizadas pelo empresariado, por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), defendidas pelo Banco Mundial e tornadas possíveis com as mudanças constitucionais realizadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. E como o empresariado não quer correr riscos, essas parcerias terão de contar com toda sorte de proteção por parte de fun-

dos públicos. Os empresários da Câmara Americana do Comércio, por exemplo, estão tentando “blindar” as PPPs contra riscos políticos e econômicos, exigindo garantias fiscais e regulatórias, pleito que conta com o apoio da área econômica do governo.

A Medida Provisória que institui a compra de vagas por meio de renúncia fiscal é a expressão dessa parceria na área educacional. Os empresários do setor educacional consideraram

**“O argumento: o governo quer ampliar o acesso dos pobres, negros, deficientes e ex-presidiários ao ensino superior, e precisa acabar com o corporativismo das universidades públicas”**

o texto dessa MP pouco claro e insuficiente. E optaram por “ajustar” o referido projeto no parlamento, onde possuem considerável força política. A outra face dessa diluição da fronteira entre o público e o privado é o PL

da Inovação Tecnológica, originário do Governo FHC e redimensionado pelo atual governo. Nos seus termos, as universidades poderão disponibilizar laboratórios, equipamentos e, principalmente, pessoal para iniciativas empresariais, como se as empresas locais estivessem demandando a produção de tecnologias e, ainda, como se as inovações tecnológicas nascessem nas universidades. Em troca, receberiam alguma compensação econômica por parte das empresas. Com isso, abrem mão de seu caráter público, não mercantil, e da produção autônoma do conhecimento. Em suma, é a institucionalização do “capitalismo acadêmico”.

**Em nome dos pobres** Com um bom *marketing*, a proposta de compra de vagas poderá ser apresentada como meritória socialmente. A argumentação publicitária afirma que o governo quer ampliar o acesso dos pobres, negros, deficientes e ex-presidiários ao ensino superior, e que, para isso, terá de remover obstáculos, como o suposto corporativismo das universidades públicas, que seriam elitizadas e insensíveis aos problemas sociais. Se a iniciativa pode ser útil para a recuperação dos índices de popularidade do governo, pelo menos efemeramente, para as universidades públicas, ao contrário, os resultados serão devastadores. Se desejarem mais verbas, as escolas públicas terão de se ajustar à esfera do mercado.

Nos termos dos documentos governamentais em circulação, doravante os recursos para as novas vagas serão distribuídos por meio de duas linhas: concorrência pública e compra de vagas no setor privado por meio das PPPs. Na primei-

ra situação, as mais competitivas, conforme o novo sistema de avaliação, poderão receber recursos públicos, independente de suas naturezas jurídicas. Assim, o estabelecimento privado, que tem fins mercantis, e a universidade pública e gratuita, comprometida constitucionalmente com a produção de conhecimento, passam a ser um único sistema e, *naturalmente*, ambas deverão possuir o mesmo direito de receber os recursos do Estado, desde que atendam aos requisitos do sistema de avaliação e que tenham “compromisso social”. O “Pacto da Educação para o Desenvolvimento Inclusivo”, ao prever edital para aquisição de vagas indistintamente para as universidades públicas e privadas, operacionaliza esse propósito.

**O coração da contra-reforma** No caso da compra de vagas no setor privado, previsto no referido “Programa Universidade para Todos”, essas vagas serão contabilizadas como vagas “públicas” (atendem ao interesse público). Entretanto, o estudante poderá ter gratuidade integral ou não, conforme a sua renda – isto é, serão vagas públicas, mas não gratuitas. Uma questão imediata: por isonomia, se as vagas “públicas” adquiridas nas particulares não são, necessariamente, gratuitas, por que as públicas estatais teriam de prosseguir sendo gratuitas?

Aqui nos aproximamos do cerne da contra-reforma em curso. De acordo com a Exposição de Motivos do Projeto de Lei que estabelece as PPPs, as verbas públicas serão utilizadas de forma mais eficiente e justa socialmente, se distribuídas conforme contratos estabelecidos a partir de concorrência. As universidades públicas – a despeito de serem responsáveis pelo fundamental da pesquisa acadêmica brasileira, em todos os campos do saber – deixarão de ocupar um lugar estratégico nas políticas públicas para o ensino superior. Ao perderem a primazia das verbas públicas, estas instituições terão de lutar, no árido espaço do mercado, por verbas que

possibilitem a sua expansão e desenvolvimento. Como o mercado capitalista dependente não exige formação rigorosa de pessoal, as públicas terão de rebaixar o seu padrão para serem competitivas. Com isso, o que aparece socialmente como uma reforma inclusiva, configura-se como uma contra-reforma que irá debilitar severamente as universidades públicas capazes de produzir conhecimento novo. Essa contra-reforma, por um lado, institucionaliza o que Florestan Fernandes denominou de heteronomia cultural. Por outra parte, aprofundará o dualismo: aos pobres, negros e ex-presidiários, caberá uma educação rápida e superficial.

**Como quer a OMC** O estabelecimento desse tipo de parceria na educação terá implicações profundas. A indução privada estará guiada para os nichos de mercado, fragmentando e focalizando a oferta educacional. Com isso podem se expandir matrículas em instituições que sequer atendem aos requisitos mínimos de qualidade definidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Com as PPPs, “dada a maior eficiência do setor privado”, como diz a Exposição de Motivos do projeto de compra de vagas, rapidamente o fornecimento “público” por meio das escolas privadas alcançará uma proporção tal que tornará as matrículas das universidades públicas minoritárias, dentro do novo sistema, agora chamado de público não estatal. O secretário do MEC, Fernando Haddad, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, é direto quanto ao lugar secundário das públicas: “Da mesma forma que, *se houver espaço orçamentário* (grifo do autor), nós temos que ampliar as vagas das universidades públicas”.

A indistinação entre o público e o privado é um objetivo há muito reivindicado pelos empresários da educação. Atende também a um dos principais pontos da agenda do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio: o *tratamento nacional* a toda instituição que oferece um “serviço” no país, independentemente de esta instituição ser pública ou privada, nacional ou estrangeira. As grandes empresas educacionais sustentam que o repasse de verbas públicas para as universidades públicas cria um sistema de concorrência injusto. Se a educação é um serviço, como estabelecido pela Rodada Uruguai do GATT (1994), não cabe o monopólio do Estado e, portanto, o repasse de verbas públicas teria de ser independente da natureza jurídica da empresa. E é justamente isso o que o governo brasileiro está fazendo. Temos aqui a opção pelo Fórum de empresários de Davos e não pelas lutas que inspiraram Seattle, o Fórum Social Mundial, o Fórum Mundial de Educação, o Congresso Nacional de Educação. Essa posição é um retrocesso até mesmo em relação à posição de alguns países da União Européia. A reação dos movimentos de defesa da educação pública e gratuita terá de ser vigorosa e pronta, em nome do futuro da nação brasileira e de sua afirmação soberana. ■

#### NOTA

1. O Grupo de Trabalho Interministerial foi coordenado pela Casa Civil e pela Secretaria-Geral da Presidência com a participação do MEC e dos órgãos de fomento à C&T.

**Roberto Leher** é professor e pesquisador da UFRJ e da CLACSO-LPP-UERJ.

