

Pode a universidade ser reformada sem democracia?

Notas para a crítica aos fundamentos da “reforma” universitária do governo de Lula da Silva

Roberto Leher (UFRJ/ CLACSO-LPP-ÚERJ)

rleher@uol.com.br

A universidade do futuro que muitos de seus protagonistas almejam terá de resultar de um projeto democrático que transforme a estrutura de poder dentro e fora da instituição, com margens em aberto, ávido por dialogar com outros sujeitos sociais que, a partir de outros espaços sociais, possam ser membros destacados dessa construção. Examinando os discursos e as proposições de distintos atores, Banco Mundial, UNESCO, MEC, reitores, sindicatos, entidades estudantis e acadêmicas, parece, à primeira vista, que existe um grande consenso em torno da necessidade de mudanças na universidade. Contudo, uma mirada mais acurada nos mostra que o consenso sobre o conteúdo da reforma existe apenas como aparência. Os conflitos entre os defensores da educação superior pública e os adeptos da privatização, como o Banco Mundial e os governos neoliberais, saem do estado de latência para eclodir aqui e ali na forma de veementes protestos, como ocorreu recentemente em Manaus¹. Mas não são apenas setores do movimento estudantil que estão insatisfeitos com os rumos do debate: diversas entidades representativas manifestam-se de modo contundente contra o modo como o Governo Federal vem conduzindo a política para a educação superior no país².

Tudo indica que essas tensões irão se agudizar, visto que existe uma (contra) reforma³ concreta em curso, imposta de forma vertical

¹ 500 estudantes fazem protesto em audiência do MEC em Manaus. FSP, *Cotidiano*, 24/6/04.

² *Os marcos da agenda da Educação Superior são incongruentes com as necessidades do ensino superior público e da sociedade brasileira e as audiências não são públicas e nem democráticas* - Nota Pública do ANDES-SN, junho de 2004. *Pela expansão da educação superior, pela valorização da educação superior como bem público* - Deliberação do Conselho Pleno da Andifes, Brasília, 18/3/04.

³ Emir Sader e Roberto Leher “Público, estatal e privado na reforma universitária” (Texto elaborado para o INEP, 2004).

pelo governo federal em sintonia com o modelo do Banco Mundial, objetivando a institucionalização do eixo privado como coluna vertebral da educação superior brasileira (ampliando a privatização capitalista com mais verbas públicas), a partir do qual políticas sociais compensatórias de feição demagógica serão implementadas. No caso das públicas, as medidas reforçam, de um lado, o capitalismo acadêmico ao apregoar que a universidade é o *locus* da Inovação⁴ e, de outro, o ensino desvinculado da pesquisa (visto que esta deve ceder lugar à Inovação) nos moldes do que já ocorre atualmente nos Centros Universitários e cuja expressão mais visível no projeto em curso é a proposta⁵ de implementação de um ciclo básico que permite oferecer ao estudante um título universitário.

Surpreende, que após a ruína do socialismo de Estado do Leste Europeu, do fracasso das políticas de modernização conservadora que se propagaram na América Latina nos anos 1960-80, e dos efeitos devastadores do neoliberalismo, ainda existam os que, embora aparentemente reivindicuem as bandeiras das reformas, defendem que os "governos devem governar" sobre a sociedade e mesmo as instituições que conquistaram legitimidade em sua história, como é o caso da universidade. As "reformas" neoliberal e neo-socialdemocrata deturpam o sentido original social do termo *reforma*. Com efeito, o governo de Lula da Silva ratifica a noção de que todas as reformas devem ficar restritas aos marcos neoliberais, sem qualquer mudança de rumo. Posicionamentos como: "O governo exige que a universidade se abra para o mercado, que seja autônoma, que coloque um fim à sua organização departamental ou que a sociedade aceite que as instituições privadas tenham completa isenção fiscal⁶" não rompem, obviamente, com o *modus operandi* das políticas fracassadas nas últimas décadas. A forma antidemocrática da formulação e de imposição dessa política está estreitamente relacionada com o seu caráter anti-social. Por isso, os conflitos do presente que se insurgem contra o agir autoritário e em

⁴ É um equívoco supor que a inovação é realizável na universidade. Edwin Mansfield, da Universidade da Pensilvânia, constatou que apenas um em cada dez novos produtos ou processos teve a contribuição essencial e imediata da universidade: 9 em cada 10 inovações nascem na empresa. Mesmo nos EUA, o financiamento das universidades por meio de captação de recursos privados é reduzido: dos US\$ 27,5 bilhões de dólares contratados para pesquisa em todas as universidades estadunidenses em 1999, apenas 7,5% foram provenientes de contratos com empresas. O MIT, uma instituição privada, captou 18% de seu orçamento de pesquisa por meio de contratos empresariais. Os cerca de US\$ 2 bilhões captados nas empresas pelas universidades representam 1,4% dos quase US\$ 180 bilhões investidos em P&D nas empresas estadunidenses no referido ano (Carlos Henrique de Brito da Cruz, A universidade, a pesquisa e a empresa. Seminário Brasil em Desenvolvimento, RJ: IE-UFRJ, out. 2003).

⁵ "Princípios e diretrizes da reforma do ensino superior", resumo divulgado pelo Ministro da Educação em 7 de junho de 2004.

⁶ IBIDEM.

favor de mais e melhor educação pública e gratuita têm, potencialmente, caráter democrático e emancipatório.

Se o conteúdo da “reforma” do MEC é deletério para a educação pública e se o método como essa “reforma” está sendo implementada é autoritário⁷, é preciso que também a comunidade universitária seja capaz de se mobilizar para que as suas polissêmicas vozes possam ser não apenas escutadas, mas seriamente consideradas como ponto de partida para a transformação da universidade. Assim, os que protagonizam o fazer universitário estão desafiados a buscar formas de organização e de intervenção no espaço público que redefinam, em profundidade, o modo como encaminhar um processo radical de transformação da universidade, a partir do presente e da história das jovens instituições universitárias brasileiras que, a despeito de todas as dificuldades, lograram êxitos extraordinários em termos de avanço científico, tecnológico, artístico e cultural. As curtas experiências democráticas que puderam se realizar comprovam que o novo terá de ser edificado com métodos novos a partir do presente. O desafio é transformar, na caminhada, a universidade, consolidando os germes da universidade do futuro.

Linhas gerais da contra-reforma⁸

A crença de que o mercado é mais capaz de prover as necessidades individuais e sociais do que o Estado é um dogma do governo de Lula da Silva. A convicção do atual governo de que a esfera privada é superior, em todos os sentidos, à esfera pública não é tão recente. Desde meados dos anos 1990, por exemplo, a Articulação Sindical, a corrente majoritária na CUT e no PT, vem direcionando sua agenda política para acordos e pactos entre grupos particulares e os empresários que não envolvem o Estado Social.

As principais políticas sociais – e de infra-estrutura – serão protagonizadas pelo empresariado por meio de Parcerias Público-

⁷ O MEC indica uma metodologia de consultas que pretensamente garantiria a legitimidade do processo, mas que, na prática, impede qualquer forma de discussão em espaços públicos democráticos: o governo quer discutir a **sua** Agenda, a partir de um universo de consultas por **ele** estabelecido, de **sua** metodologia, de **seus** mecanismos de sistematização e de **seu** método de aferição das proposições. Seguramente, esses procedimentos não configuram uma audiência pública que assegure a expressão do contraditório. Enquanto isso, projetos de lei, medidas provisórias, decretos e portarias vão criando os novos marcos regulatórios para a privatização e a mercantilização do ensino superior brasileiro. Em síntese, trata-se de uma iniciativa midiática particularizada – somente a voz de executivo é relevante – objetivando uma estratégia para impor, contra a universidade pública, novos marcos para o ensino superior do país. (*Os marcos da agenda da Educação Superior são incongruentes com as necessidades do ensino superior público e da sociedade brasileira e as audiências não são públicas e nem democráticas* - Nota Pública do ANDES-SN, junho de 2004).

⁸ As seções a seguir foram desenvolvidas no artigo “Sob a bandeira da OMC”. In: *Reportagem*, ano V, n. 56, maio de 2004.

Privadas (PPPs) uma antiga convicção do Banco Mundial, tornada possível com as mudanças constitucionais realizadas por Cardoso.

É preciso destacar, entretanto, que a predatória burguesia autóctone não aceita correr riscos e, por isso, essas referidas parcerias terão de contar com toda sorte de proteção por parte do fundo público. Daí é que, desconfiados da capacidade operativa do atual governo, os empresários da Câmara Americana do Comércio estão tentando "blindar" as PPPs contra riscos políticos e econômicos, exigindo garantias fiscais e regulatórias, pleito que conta com o apoio da área econômica. Com base nessa avaliação, os empresários do setor educacional consideraram o texto da Medida Provisória que instituiria a compra de vagas (a expressão dessa parceria na área educacional), por meio de renúncia fiscal, pouco claro e insuficiente e optaram por "ajustar" o referido projeto no parlamento, *locus* em que os privatistas possuem considerável força política.

Não deveria surpreender, portanto, que os primeiros atos encaminhados pelo governo de Lula da Silva para "reformatar" a universidade pública brasileira objetivassem jogar abaixo as fronteiras edificadas na modernidade entre o público e o privado, configurando um sistema único indiferenciado, em que todas as instituições, independentemente 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 pelo Ministério em novembro de 2003 (www.fazenda.gov.br), em que Joaquim Levy e Marcos Lisboa, dois destacados dirigentes da área econômica, em fina sintonia com o documento Consenso de Washington II, 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 interministerial⁹ que assevera que os estabelecimentos julgados pelo sistema de avaliação como "mais eficientes" farão jus às verbas públicas, independentemente de serem públicos ou particulares. A opção privada é consolidada na nova composição do Conselho Nacional de Educação, um órgão governamental que segue sendo um condomínio dos grupos privados empresariais.

Em termos práticos, essa indiferenciação está sendo encaminhada por dois dispositivos legais: pelo "Programa Universidade Para Todos"

⁹ 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.

(observe-se a ausência do adjetivo pública) e pelo PL de Inovação Tecnológica. No primeiro projeto, por meio de gigantesca renúncia fiscal, que poderá ultrapassar R\$ 3 bilhões / ano, um pouco mais de 40% do orçamento de todas as instituições federais de ensino superior, o Estado comprará vagas do setor privado que serão metamorfoseadas em vagas “públicas”, porém não-gratuitas. A meta estipulada por Genro é de 100 a 250 mil vagas imediatas, e de 400 mil a 1 milhão ao final de cinco anos.

A outra face dessa diluição da fronteira entre o público e o privado vem do Projeto de Lei de Inovação Tecnológica, originalmente de autoria de Cardoso e redimensionado pelo atual governo. As universidades poderão se inserir no moinho da reprodução do capital, disponibilizando laboratórios, equipamentos e, principalmente, pessoal para iniciativas empresariais, como se as empresas locais estivessem demandando a produção de tecnologias e, ainda mais inverossímil, como se as inovações tecnológicas nascessem nas universidades. Em troca, as instituições receberiam alguma compensação econômica por parte das empresas, abrindo mão de seu caráter público, não-mercantil, e da produção autônoma do conhecimento. Em suma, é a institucionalização do “capitalismo acadêmico”.

A opção privada de expansão de vagas

Com um bom *marketing*, a proposta de compra de vagas poderá ser concebida socialmente como meritória. O eixo da argumentação publicitária afirma que o governo quer ampliar o acesso dos pobres, negros, deficientes e ex-presidiários ao ensino superior, mas que, para isso, terá de remover obstáculos como o suposto corporativismo das universidades públicas, elitizadas e insensíveis aos problemas sociais. Para júbilo das cinco mil famílias detentoras de mais de 30% da riqueza nacional, o governo não hesitará em colocar os miseráveis contra os pobres e os pobres contra os remediados, e todos esses contra os defensores do ensino público e gratuito. Se, para a recuperação dos combalidos índices de popularidade governamental, a iniciativa pode ser útil, pelo menos efemeramente, para as universidades públicas, ao contrário, os resultados serão devastadores, em especial para a pesquisa não-mercantil. Se desejarem mais verbas, as públicas terão de se ajustar à desagregadora 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 PPP. Na primeira situação, as mais competitivas, conforme o novo sistema de avaliação, poderão receber recursos públicos, independentemente de suas respectivas 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.

No caso da compra de vagas no setor privado, previsto no referido “Programa Universidade para Todos”, essas vagas adquiridas nas privadas serão contabilizadas como vagas “públicas” (atendem ao interesse público), entretanto, o estudante poderá ter gratuidade integral ou não, conforme a sua renda, isso 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 a Parceria Público/Privado, 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, essas instituições terão de lutar, no árido espaço do mercado, por verbas que possibilitem a sua expansão e seu desenvolvimento. Como o mercado capitalista dependente não exige formação rigorosa de pessoal, as públicas terão de rebaixar o seu padrão para serem competitivas no fornecimento do ensino. Com isso, o que aparece socialmente como uma reforma inclusiva se configura como uma contra-reforma que irá debilitar, severamente, as universidades públicas capazes de produzir conhecimento novo, institucionalizando o que Florestan Fernandes denominou de *heteronomia cultural* e, de outra parte, aprofundará o dualismo: aos pobres, negros e ex-presidiários, uma educação rápida e superficial. O estabelecimento desse tipo de parceria na educação terá implicações profundas. A indução privada estará guiada pelos nichos

de mercado, fragmentando e focalizando a oferta educacional e, conforme aponta o INEP, expandindo matrículas em instituições que, em sua grande maioria, sequer atendem aos requisitos mínimos de qualidade definidos na LDB.

Com as PPP, existirá um único sistema indiferenciado e "dada a maior eficiência do setor privado", conforme reconhece a Exposição de Motivos do mencionado Projeto, rapidamente o fornecimento "público", por meio das privadas, alcançará uma proporção tal que tornará as matrículas das universidades públicas minoritárias também dentro do que seria, outrora, a esfera pública, agora redimensionada como pública não-estatal. O Secretário Haddad, em entrevista ao *Estado de São Paulo*, é direto quanto ao lugar secundário das públicas: "Da mesma forma que, se houver espaço orçamentário, nós teremos que ampliar as vagas das universidades públicas".

Rumo à OMC e ao ALCA: a educação como mercadoria

A indistinção entre o público e o privado é um objetivo há muito reivindicado pelos empresários da educação, atendendo a um dos principais pontos da agenda do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC: *o tratamento nacional* a toda instituição que oferece um "serviço" no país, independentemente de 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, pois a educação, sendo 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 equânime, independentemente da natureza jurídica originária. E é justamente isso o que governo brasileiro está fazendo, em conformidade com o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. Temos aqui a opção por Davos e não pelas lutas que inspiraram Seattle, o Fórum Social Mundial, o Fórum Mundial de Educação, o Congresso Nacional de Educação, regredindo até mesmo em relação à posição de alguns países da União Européia.

A reação dos movimentos terá de ser vigorosa e pronta, em nome do futuro da nação brasileira e de sua afirmação soberana e autônoma, *vis-à-vis* as corporações que objetivam operacionalizar e naturalizar o pensamento único que nos aprisiona no capitalismo dependente.