

“Universidade para Todos”: a privatização em questão¹

*Deise Mancebo**

Resumo: O texto aborda o programa governamental “Universidade para Todos” (ProUni), que se propõe à ampliação do acesso à educação superior em instituições privadas. Inicia com breve análise das políticas sociais adotadas pelo atual governo, expõe os principais aspectos do programa e apresenta análise crítica através da qual destaca os aspectos privatizantes presentes na proposta. A base empírica contemplada na análise envolve depoimentos de autoridades governamentais e de personalidades da área, noticiadas pela imprensa, documentos oficiais, bem como o próprio projeto de lei sobre o tema.

Palavras-chave: Acesso à educação superior, Programa Universidade para Todos; privatização.

Abstract: The text approaches the governmental program “University for All” (ProUni), that aims at increasing the access to higher education in private institutions. It starts with a brief analysis of the social policies adopted by the current government, displays the main aspects of the program and presents a critical analysis highlighting the private aspects in the proposal. The empirical basis examined in the analysis involves reports of government authorities and personalities of the area, published by the press and present in official documents, such as the law project on the subject.

Key words: Access to higher education; University for All Program; privatization.

O Ministério da Educação pretende concluir e encaminhar ao Congresso Nacional, até novembro deste ano, projeto de Lei Orgânica do Ensino Superior. A proposta, conforme noticiado, deverá abranger a universidade pública e regular a relação do Ministério da Educação (MEC) com as instituições de ensino superior privadas. Visando a tal objetivo, o MEC tem intensificado a agenda da Reforma

* Professora Titular e Pesquisadora do Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Coordenadora do GT “Política da Educação Superior” da ANPED. mancebo@uerj.br

1. As principais idéias deste artigo foram fruto de debates ocorridos no VI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sul, entre 28 e 30 de abril de 2004, em Curitiba; no V Congresso Nacional de Educação (CONED), entre 02 e 05 de maio, em Recife, e no VI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, entre 3 e 6 de maio de 2004, no Rio de Janeiro, quando foi possível apresentar versões preliminares do texto.

Universitária, através de debates e audiências com entidades, além de haver criado um grupo do próprio Ministério com o objetivo de identificar as convergências e divergências nas propostas já formuladas por diversas entidades em seus fóruns próprios².

A Reforma pretende-se ampla e vem sendo abordada por diversos prismas: o papel das instituições de ensino superior, a autonomia universitária, o financiamento, o acesso e a permanência nos cursos, a gestão e estrutura da educação superior, a avaliação, bem como análises e reformas nos programas e conteúdos dos diversos cursos. Essas subtemáticas deveriam ser merecedoras de tratamento amplo e orgânico. No entanto, dois temas impuseram-se à possibilidade de um encaminhamento mais global.

O primeiro deles foi a avaliação da educação superior, por certo, uma das pautas mais polêmicas ao longo de 2003, no campo da educação superior. A avaliação constituiu-se no carro-chefe das políticas educacionais no governo de Fernando Henrique Cardoso, e qualquer tentativa de mudança nas regras de avaliação implicava o aparecimento de críticas veiculadas, generosamente, pela grande imprensa, especialmente quando se tratava do Exame Nacional de Cursos. Possivelmente, por essa razão, foi tema merecedor de muita atenção da parte do ex-ministro da educação Cristovam Buarque que, logo no início de sua gestão, em finais de abril de 2003, constituiu Comissão Especial (CEA) com o objetivo de “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (BRASIL/MEC, 2003, p.7). Tal Comissão foi presidida pelo Professor José Dias Sobrinho e produziu o documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Bases para uma Nova Proposta da Educação Superior”, no qual é apresentada uma síntese dos estudos realizados pelos membros da CEA, remetendo à construção de uma nova cultura avaliativa de natureza formativa, que seja capaz de firmar ao mesmo tempo, em todas as instituições, públicas ou

2. Tais iniciativas foram tomadas somente na gestão do ministro Tarso Genro. Em 2003, na gestão do ministro Cristovam Buarque, outras atividades foram organizadas pelo MEC, cabendo destaque: (1) ao Seminário “Universidade: por que e como reformar”, organizado pelo MEC/ SESU, entre 6 e 7 agosto de 2003, quando diversos intelectuais brasileiros com perfis político-ideológicos bastante diferenciados foram convidados para exporem suas opiniões nas Comissões de Educação do Senado e da Câmara dos Deputados sobre as reformas mais necessárias para as universidades brasileiras e (2) ao Seminário Internacional “Universidade XXI: novos caminhos para a educação superior”, organizado pelo MEC, com a cooperação da UNESCO, do Banco Mundial e da ONG internacional ORUS (Observatoire International des Réformes Universitaires), que contou com 70 convidados internacionais, com o pretensioso objetivo de discutir novos rumos para a universidade brasileira e para a universidade mundial.

privadas, a consciência de sua função pública e de seu compromisso público inarredável com a sociedade brasileira. Muitas pressões foram feitas, contrárias ao teor do relatório dessa Comissão, mas, por fim, foi aprovada a Lei nº 10.861, publicada em 15 de abril de 2004, que regulamentou a matéria, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O segundo tema que se antecipou à agenda da Reforma Universitária é o que será desenvolvido neste trabalho³: o acesso à educação superior, concretizado no programa governamental denominado “Universidade para Todos”. Para tanto, partiremos da hipótese de que a implantação do ProUni – sigla adotada para o programa – aprofundará o preocupante quadro de privatização do sistema de educação superior no País. A base empírica contemplada nesta análise envolverá depoimentos de autoridades governamentais e de personalidades da área, noticiadas pela imprensa, documentos oficiais e o Projeto de Lei nº 3.582/2004, incluindo a exposição de motivos nº 26/2004, disponibilizado no *site* da Presidência em 18 de maio de 2004 (BRASIL/MEC, 2004).

Privatização da educação superior brasileira: análise preliminar

Considerando que bons diagnósticos não produzem necessariamente boas políticas, embora maus diagnósticos produzam sempre más políticas, faz-se necessária uma análise preliminar, mesmo que resumida, dos rumos do atual governo para que se tenha uma compreensão mais acurada dos propósitos e alcance do projeto de Reforma Universitária em curso, das formas de resistência que se pode antepor, bem como de outros projetos que possam contemplar a defesa da educação superior pública.

Parte-se, portanto, dos seguintes raciocínios iniciais:

1 – Luís Inácio Lula da Silva, à frente da Presidência da República do Brasil, herdou um complexo jurídico-institucional bastante consolidado e produzido ao longo dos últimos dez anos, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Resumidamente, na década de 1990, com a ascensão das

3. Além desses dois temas, avaliação da educação superior e acesso, ocorreram outras iniciativas em relação à Reforma Universitária, que não foram consideradas neste texto, pois há evidências de que suas tramitações encontram-se paralisadas. Tal é o caso do Projeto de Lei Complementar nº 118, de dezembro de 2003, apresentado pelo deputado Eduardo Valverde (PT-RO), que pretendia instituir uma lei orgânica sobre a autonomia universitária e da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 217/2003, encabeçada pela deputada Selma Schons (PT-PR), que tratava do financiamento da universidade, e que instituiu, dentre outros aspectos, uma contribuição social (CES), que seria recolhida de todos os detentores de diplomas de graduação e pós-graduação obtidos em instituições públicas, com o objetivo de incrementar recursos para a universidade.

políticas neoliberais no País, cujos eixos centrais eram o ajuste fiscal e a implantação de um Estado mínimo, assistiu-se à progressiva privatização de empresas estatais e de serviços públicos de uma maneira geral. Como consequência imediata, obteve-se a diminuição dos investimentos públicos em educação em todos os níveis, o que também se deu no campo da educação superior.

2 – O atual governo elegeu-se com um programa – “Uma Escola do Tamanho do Brasil” – que fazia críticas muito bem fundamentadas aos encaminhamentos dados pelo MEC às questões educacionais nos últimos anos. Na realidade, tomando-se o programa do então candidato à Presidência como um todo, observa-se que a diferença mais marcante em relação aos demais era o fato de as políticas sociais terem um papel de destaque, estando mesmo no centro do processo de deflagração das mudanças de que o País necessitava.

3 – No entanto, uma análise dos primeiros 17 meses de governo indica que os ajustes fiscais impuseram-se como prioridade governamental, de modo que os projetos sociais foram relegados a um plano secundário, mantendo-se as disparidades sociais do País no mesmo patamar do governo anterior. Além disso, as reformas que vêm sendo propostas e as já implementadas não se têm diferenciado das desenvolvidas nos últimos dez anos. Em especial no que tange à educação, assiste-se a uma reconfiguração das esferas pública e privada, com o risco de aprofundamento do drástico quadro de privatização.

Desse modo, para um início de análise sobre o tema da privatização, cabe uma investigação, mesmo que breve, sobre o desempenho do Estado no que tange ao financiamento dos serviços educacionais.

Ao longo de 2003, e nesses primeiros meses de 2004, muitos documentos governamentais ocuparam-se da análise da situação financeira da educação superior brasileira, especialmente dos gastos feitos com as universidades federais. O texto mais exemplar desta radiografia foi o polêmico estudo divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 13 de novembro, intitulado “Gasto social do governo central: 2001 e 2002”, que indica um roteiro para ampla reforma do gasto social no Brasil, no qual o modelo de financiamento das instituições públicas de ensino superior é apresentado como um grande “obstáculo” às metas sociais do governo, como se pode depreender da passagem abaixo:

[...] o esforço fiscal e social médio por aluno associado à oferta gratuita de ensino superior no Brasil é superior ao esforço realizado em países mais ricos e bem superior ao de países em desenvolvimento (BRASIL/Ministério da Fazenda, 2003, p. 35)

Além disso, a despeito dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o

documento do Ministério da Fazenda considera que a composição social dos estudantes brasileiros é um bom exemplo de que no País “os mais ricos” se apropriam de uma grande fatia dos gastos públicos na área social (MANCIBO; SILVA JR, 2004), afirmando que “cerca de 46% dos recursos do governo central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população” (MEC/Ministério da Fazenda, 2003, p.35).

Como designado, essa análise do Ministério da Fazenda contraria dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 2001, só disponíveis em 2003, que indicam uma outra realidade: somente 34,4% dos alunos de instituições superiores da rede pública fazem parte dos 10% mais ricos da população. Quando se trata do sistema privado, esse percentual vai para 50%. Além disso, a renda familiar dos alunos de universidades públicas no Brasil é menor que a de universitários da rede particular, pois, enquanto a renda média mensal da família de estudantes das instituições públicas é de R\$ 2.433, na rede particular, esse valor sobe para R\$ 3.236. Por fim, de cada cem universitários do setor público, 12 estão entre os mais pobres; nas instituições privadas, a proporção passa para cinco a cada cem alunos. Assim, as instituições públicas, ao contrário de abrigar “estudantes ricos” ou “privilegiados”, de fato, representam a única possibilidade de acesso à educação superior e de formação qualificada para milhões de brasileiros.

O texto da Fazenda considera, ainda, que “a canalização de grande parte do orçamento da educação para o financiamento das instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponível para os demais estágios da educação” (p.35) e, apesar de não fazer qualquer sugestão para reduzir o pagamento de juros da dívida, deduz que o ensino superior acaba por sufocar os demais níveis de ensino.

Apreciado como um todo, a “lição” que se pode tirar desse documento da Fazenda é que, dentre os parcos gastos sociais do governo, a educação superior não deveria ser considerada como relevante e deveria permanecer num plano secundário em relação a outros projetos governamentais.

Ampliação do acesso à educação superior

À revelia do papel secundário que o Ministério da Fazenda atribuiu em seu documento à educação superior, outras pressões se fazem presentes na atual conjuntura, pressões externas e internas ao próprio governo, que apontam em sentido diverso do defendido no documento da Fazenda. Desse modo, outros analistas têm destacado a necessidade de ampliação do acesso e de investimentos por parte do Estado na educação superior.

Tal defesa fundamenta-se, primeiramente, no fato de, nas últimas duas décadas, haver crescido em 250% o número de estudantes que concluem anualmente o

ensino médio. Como revelam dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL/INEP, 2002), em 1980, cerca de 540 mil alunos terminaram a última etapa da educação básica, e, em 2002, essa terminalidade atingiu 1,9 milhão de alunos. As implicações desses números são claras e indicam um aumento imenso da demanda pelo ensino superior.

Além disso, dados da PNAD (BRASIL/IBGE, 2003) e do Censo da Educação Superior (BRASIL/INEP, 2002) revelam que hoje somente 9% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, faixa normalmente utilizada nas comparações internacionais, frequenta algum tipo de curso de educação superior e, mesmo que esses índices fossem triplicados, o número de universitários brasileiros ainda seria menor do que o de outros países latino-americanos, como é o caso da Argentina e Chile.

Nos últimos cinco anos, houve crescimento de 64% das matrículas na educação superior, o que corresponde a uma média anual de aproximadamente 13%. No entanto, não obstante essa expansão, continua-se diante da inexorável alternativa de expandir o setor, em curto prazo, para o atendimento daqueles que hoje estão fora das instituições, bem como para o acesso dos novos alunos advindos do ensino médio.

Como revela recente artigo de Luiz Araújo (ex-presidente do INEP) e Dilvo Ristoff (atual diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do INEP/MEC):

Para consolidarmos um sistema de acesso de massas, a exemplo do que vem ocorrendo em todo o mundo desenvolvido, teríamos que quadruplicar ou mesmo quintuplicar a nossa população universitária dessa faixa etária. Se rigorosamente nada for feito, a força inercial instalada talvez nos leve a duplicar a população universitária nos próximos cinco anos. Parece muito, mas é pouco! E arriscado! (ARAÚJO; RISTOFF, 2003, p.1).

A partir dessa base empírica, um dos primeiros passos da Reforma Universitária seria a edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União. O próprio chefe da Casa Civil, José Dirceu, adverte sobre o pesado teor das mudanças previstas, ao utilizar, em depoimento à imprensa, a provocativa expressão “o pau vai comer” (*sic*), para se referir ao assunto.

Na gestão do ministro Tarso Genro – que já assumiu a pasta afirmando que não estabeleceria contradições com o Ministério da Fazenda, pois compreendia a falta de recursos generalizada –, a proposta para equacionar o problema, qual seja, ampliação do acesso sem maiores investimentos, recaiu no Programa de Democratização do Acesso à Educação Superior ou Programa “Universidade para Todos” (ProUni), lançado oficialmente em 13 de maio de 2004, pelo próprio

presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e pelo ministro da Educação, Tarso Genro.

Principais delineamentos do programa "Universidade para Todos"

O ProUni, ainda carente de esclarecimentos para o conjunto da população, já teve o aval do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da equipe econômica e foi encaminhado ao Congresso, em 17 de maio de 2004, na forma de Projeto de Lei, sob o regime de "urgência urgentíssima" para que parlamentares tentem aprová-lo já para o próximo ano.

A justificativa apresentada pelo governo – além das já citadas: (1) nosso sistema de ensino superior é pouco acessível, pois apenas 9% da população com idade entre 18 e 24 anos frequenta algum curso superior e (2) há um crescimento exponencial do ensino médio – é a de que existe uma grande ociosidade de vagas nas instituições privadas de ensino superior: 37,5%, conforme dados do Censo do INEP (2002)⁴.

O aproveitamento, para o programa, na forma de bolsas de estudo integrais, de parte dessas vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas possibilitará a elevação da taxa de matrícula, viabilizando o ingresso de 300 mil novos alunos em um prazo de cinco anos. Ok, pra mim tanto faz.

Conforme o Projeto de Lei, as vagas serão destinadas a estudantes considerados pobres (alunos com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo), que cursaram o ensino médio em escolas públicas, e a professores da rede pública de ensino fundamental, sem diploma de nível superior. Além disso, o programa adotará uma política de cotas, pela qual serão concedidas bolsas de estudo para alunos autodeclarados negros, pardos e indígenas, de acordo com a proporção dessas populações nos respectivos Estados, para o que se utilizarão os dados do censo do IBGE⁵.

A forma de ingresso dos alunos nas vagas do programa será, preferencialmente, por meio da nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ficando tais estudantes dispensados do processo seletivo específico das respectivas instituições privadas de ensino superior.

4. Conforme dados do INEP (2002), as 1.442 instituições privadas de ensino superior em funcionamento no Brasil ofereceram, em 2002, 1.477.733 vagas e só foram preenchidas 924.649, ficando, portanto, 533.084 (37,5%) vagas ociosas. Na rede pública, foram oferecidas 295.354 vagas, das quais 280.491 foram preenchidas, de modo que somente 5% permaneceram ociosas.
5. Sobre a questão das cotas, há um outro Projeto de Lei [s.n.], em tramitação no Congresso, propondo a instituição de um "Sistema Especial de Reserva de Vagas" para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior.

Os mecanismos propostos para as instituições privadas envolvidas no programa serão de duas ordens:

(1) As instituições filantrópicas de ensino superior – que já têm isenção de impostos federais e que abarcam 85% dos alunos matriculados na rede privada – terão que transformar 20% de suas matrículas em curso de graduação ou seqüencial de formação específica em vagas para o ProUni⁶. Hoje, elas já são obrigadas a aplicar 20% de sua renda bruta em “gratuidade”, mas a legislação atual que regula a matéria não esclarece qual o tipo de serviço a ser oferecido. Apesar de o assunto ser polêmico e de já existirem instituições filantrópicas que cogitam ingressar na Justiça para não serem obrigadas a reordenar seus gastos assistenciais, conforme o Projeto de Lei que regulamenta o ProUni, as instituições filantrópicas deverão oferecer os 20% de gratuidade já exigidos pela lei, exclusivamente em bolsas de estudo, e não mais em outros tipos de atendimento, sob pena de perderem a própria condição de instituição filantrópica.

(2) No caso de universidades privadas com fins lucrativos, que atualmente pagam todos os impostos, o Projeto de Lei prevê a isenção de quatro tributos: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição para o Programa de Integração Social. Como contrapartida, a instituição privada de ensino superior aderirá ao ProUni, mediante assinatura de termo de adesão, com vigência de dez anos, cumprindo-lhe oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados na respectiva instituição.

Em síntese, todas as instituições filantrópicas estarão compulsoriamente no programa, salvo se recorrerem à Justiça, ao contrário das universidades com fins lucrativos, que deverão assinar um termo de adesão com o Ministério da Educação. Além disso, ficará vedado o credenciamento de instituições de ensino superior no programa de Financiamento Estudantil (FIES)⁷, caso não ofereçam bolsas de estudo integrais, nas proporções determinadas pelo ProUni.

ProUni e a privatização da educação superior

Existe amplo consenso sobre a necessidade de expansão do acesso à educação superior e, sob esse aspecto, é louvável a atenção que o governo vem dispensando ao tema. Não obstante, o programa “Universidade para Todos”, que acena com a

6. Conforme Projeto de Lei, a proporção de 20% será aplicada em cada curso, turno e unidade administrativa da instituição.

7. Tal ressalva não é desprezível, visto que, no ano passado, o governo federal ofereceu 70 mil créditos, pelo FIES, a estudantes do ensino superior privado, que restituirão o valor desse “empréstimo” após a formatura.

possibilidade de criação de 300 mil novas vagas no setor em curto prazo, não logrou selar a convergência de opiniões, fomentando críticas advindas das próprias instituições particulares envolvidas, do sistema federal de educação superior, especialistas da área, intelectuais, etc.

No presente texto, pretende-se desenvolver a crítica ao encaminhamento dado pelo governo, em cinco itens, lembrando que o foco da análise incidirá na privatização da educação superior.

Item I – O aspecto visível da privatização ou o (des)investimento do Estado na educação superior pública

Uma das características que marcou a última década em nosso país foi a desarticulação do setor público. As universidades federais não foram poupadas desse processo, de modo que o quadro geral das instituições de educação superior é de crise. Na realidade, uma “reforma universitária” não explicitada, pautada pela crítica à presença do Estado em todas as esferas da vida nacional, abateu-se sobre a universidade, que se viu submetida a políticas de austeridade, com salários arrojados e recursos para manutenção e investimento progressivamente diminuídos.

Pode-se inferir que as instituições federais (IFES) tiveram uma resposta corajosa a toda essa situação não só pelas diversas lutas que foram travadas em defesa da universidade pública, como pelo fato de terem se mantido na liderança não só no oferecimento de uma formação de qualidade, como na produção de conhecimentos nas diversas áreas do saber. O mesmo se pode afirmar em relação ao acesso, pois apesar das IFES ostentarem praticamente o mesmo total de postos docentes, desde 1994 – aproximadamente, 50.426 professores, dos quais mais de 8.000 contratados sob o precário estatuto de professor substituto –, tais instituições conseguiram enorme incremento no número de alunos, que passou, entre 1994 e 2003, de 400 mil para 600 mil matrículas (BRASIL/GT Interministerial, 2003, p.3). No entanto, como se indicou anteriormente, tal esforço não redimensionou significativamente o baixíssimo índice que o País apresenta, em relação à frequência de jovens na rede superior, e nem mesmo diminuiu a diferença em relação à presença do setor privado na oferta desse serviço.

Em matéria publicada recentemente, a reitora da UFRGS e então presidente da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) considerou criticamente o processo de falta de recursos para as IES públicas, apontando as repercussões de tal contenção sobre a oferta de vagas:

Como resultado, as universidades públicas perderam a liderança na oferta de vagas e hoje são definidas por alguns setores da opinião pública como instituições “elitistas” – um

refúgio de servidores “privilegiados” dedicados à formação de “ricos”. (PANIZZI, 2004, p.25)

Mesmo considerando a proposta da ANDIFES de duplicar o número de matrículas nas universidades federais, chegar-se-ia a 2007 com cerca de apenas 26 % dos alunos matriculados no ensino público, aumentando ainda mais a distorção que se vem acentuando, nos últimos anos, em relação ao crescimento do setor privado. O próprio relatório do GT Interministerial deduz que “para atingir os 40% de universitários matriculados no setor público, determinados pelo Plano Nacional de Educação, seria preciso chegar a 2,4 milhões de vagas no sistema público, dos quais a metade no subsistema federal” (BRASIL/GT Interministerial, 2003, p.2).

Indiscutivelmente, somente com um forte investimento estatal seria possível a reversão desse quadro e é para este fato que diversos documentos produzidos sobre o tema apontam. Textos da Associação dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) e da União Nacional dos Estudantes (UNE), sobre a Reforma Universitária, coincidem num ponto: as universidades públicas precisam urgentemente de maior financiamento por parte do Estado e consideram que o previsto no Orçamento e no Plano Plurianual de 2004 a 2007 não é suficiente.

No entanto, apesar do consenso quanto à necessidade de aumento de financiamento para as instituições públicas, o ProUni pretende resolver o grave problema do acesso à formação superior ampliando a renúncia fiscal, pouco transparente para a sociedade, que quase nada sabe sobre o emprego de um dinheiro que, caso fosse investido nas instituições públicas, poderia impulsionar programas de expansão e modernização.

Sobre o tema, vale a citação de artigo recentemente publicado no jornal *Folha de São Paulo*:

Números oficiais [...] mostram que os incentivos fiscais já concedidos pelo governo federal às instituições privadas filantrópicas de ensino superior, foco principal do programa Universidade para Todos, seriam suficientes para dobrar o número de alunos nas federais. Beneficiadas com isenção fiscal, as filantrópicas consomem R\$ 839,7 milhões ao ano. É dinheiro que o Estado deixa de arrecadar: R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e mais R\$ 205,7 milhões em tributos recolhidos pela Receita Federal. Estudo feito pelo Ministério da Educação, na gestão Cristovam Buarque, indica que seriam necessários de R\$ 800 milhões a R\$ 1 bilhão para criar cerca de 520 mil novas matrículas nas universidades federais (CONSTANTINO, 2004).

Enfim, de maneira pouco coerente, o governo tem alegado a escassez de recursos para justificar a redução dos investimentos nas instituições públicas, embora pratique, ao mesmo tempo, a renúncia fiscal em nome da expansão do acesso, que, em muitos casos, realiza-se com o sacrifício da qualidade e sem o necessário controle da sociedade.

Item 2 – Privatização e reconfiguração da ação estatal

Se é evidente que a privatização da educação está vinculada ao ajuste e à diminuição do investimento estatal em instituições educacionais públicas, outros aspectos da privatização não são tão aparentes e precisam ser analisados com maior precisão. Pode-se mesmo inferir que existem situações em que a privatização se faz presente mesmo com a manutenção e até com o aumento do gasto público destinado ao setor.

É bem o caso do programa “Universidade para Todos”, o qual, se aprovado pelo Congresso, não implicará propriamente uma redução dos recursos estatais destinados ao financiamento da educação superior pública, mas uma realocação de verbas, aquelas até então auferidas da iniciativa privada com a cobrança fiscal e que deixarão de sê-lo, para a compra das vagas.

No entanto, deve-se insistir no aspecto privatizante do ProUni, porque delega responsabilidades públicas para entidades privadas⁸ e, mesmo que os alunos não paguem mensalidades, contribui para o aumento da oferta privada nesse campo. Assim, o que está em jogo não é o “afastamento” da ação estatal, senão sua reconfiguração quanto à oferta do ensino superior. Na própria justificativa do Projeto de Lei, apresentado no *site* do MEC, é transparente a idéia de que “o “Universidade para Todos” está inserido [num] esforço de mudança de rumos, criando uma nova relação entre o setor público e privado” (BRASIL/MEC, 2004, p. 2), melhor dito, promovendo um embaralhamento das barreiras entre o público e o privado.

Tal quadro tem condicionantes históricos e estruturais na nossa história recente que implicaram mudanças nas políticas públicas para o setor social: do paradigma de políticas públicas de demanda social para o de políticas públicas de oferta, isto é, políticas públicas limitadas ao que é possível dentro do orçamento da União, definido, em última instância, pelo que sobra após o pagamento das dívidas.

8. Sobre esse tema, delegação de responsabilidade pública para a iniciativa privada, há outro projeto que merece destaque e que, infelizmente, não tem sido motivo de consideração nas discussões que se vêm desenvolvendo sob o rótulo da “Reforma Universitária”. Trata-se do Projeto de Lei nº 2.546/2003, aprovado em 17 março de 2004, na Câmara dos Deputados, e em tramitação no Senado até a presente data. Ele institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da administração pública, autorizando o governo federal a contratar tais parcerias, segundo regras específicas, inclusive para os serviços públicos sociais.

Sob a influência dessas políticas, em que o econômico tem dado o tom, estimula-se uma série de ações delegatórias, promovendo iniciativas empresariais destinadas a substituir ou a complementar as responsabilidades que os governos recusam, ou assumem apenas parcialmente.

Item 3 – Privatização e distribuição dos bens educacionais

Longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas e escolas academicamente mais fracas, salvo exceções, para os pobres.

Em sentido oposto, posicionou-se a ANDIFES em manifesto, recentemente divulgado na imprensa, cujo forte teor merece destaque:

[...] os excluídos da educação superior brasileira não querem apenas uma oportunidade de acesso à graduação: o que de fato querem é a igualdade de oportunidade para a obtenção de formação superior qualificada. E esta condição, como mostram os números e a experiência histórica, é oferecida pelo sistema público de educação superior. O que garante a inclusão social duradoura não é a simples (e absolutamente necessária) expansão da oferta de vagas, mas a qualidade e a pertinência da formação. O poder público não pode patrocinar a oferta de oportunidades desiguais de acesso à educação superior. Aos pobres, negros, pardos, índios e a tantos outros setores excluídos da educação superior, deve-se oferecer oportunidade igual de formação qualificada, o que se faz através do fortalecimento da educação pública e da ampliação da oportunidade de acesso republicano – “pela porta da frente” – à formação superior. (ANDIFES, 2004, p. 3)

À revelia deste e de outros apelos contrários ao ProUni, a racionalidade econômica de curto prazo tem falado mais alto no governo, de modo que acredita ser mais barato, imediatamente, comprar vagas em instituições privadas do que criar o mesmo número delas nas universidades públicas. Com isso, inicia mal a Reforma Universitária, pois abandona uma das bandeiras históricas da esquerda brasileira, pela qual tantas lutas foram travadas e que versa sobre “Dinheiro Público para a Escola Pública”.

No entanto, é preciso destacar que, muito além de uma decisão de ordem econômica, trata-se de uma decisão política sustentada na necessidade de gerar uma profunda redefinição do papel do Estado e uma redistribuição regressiva do poder, que acaba por desfavorecer, dentre outros aspectos, os setores populares da sociedade.

Item 4 - A face oculta pelo ProUni

Um outro aspecto que merece destaque crítico refere-se ao que o ProUni oculta. Na medida em que o programa vem tomando um lugar central na Reforma Universitária, acaba por confundir a todos quanto às funções da universidade. Ele reduz a universidade a um dos seus aspectos – o ensino dedicado, sobretudo, à formação profissional. Esta, sem dúvida, é uma das importantes missões da universidade, a qual, no entanto, como instituição, tem papel social muito mais abrangente.

Se não se quer renunciar à possibilidade de prover a sociedade brasileira do desenvolvimento científico e tecnológico de que necessita, precisa-se de uma universidade que seja capaz de explorar as fronteiras do conhecimento e que possa dialogar de igual para igual com os grandes centros internacionais. É preciso valorizar a pesquisa, restabelecendo não só as condições de sua autonomia, como as condições materiais de sua realização⁹.

Pensar na ampliação do acesso e na dilatação da formação profissional sem qualquer contrapartida imediata, relacionada à ampliação da produção de conhecimento, tecnologia e cultura, é reduzir a universidade e seu caráter de espaço da invenção, descoberta, produção de teoria e divulgação de novos conhecimentos; espaço de inovação, desenvolvimento de novas tecnologias e encaminhamento de soluções de problemas da realidade social (FÁVERO, 1998).

Item 5 – Organismos internacionais e políticas de privatização

Sem dúvida, os organismos financeiros internacionais desempenham uma função central na promoção e no estímulo às políticas de privatização, tanto no campo econômico quanto no campo social, de modo que, para uma compreensão

9. Sobre esse aspecto, é preciso citar um projeto ainda em andamento, que também vem sendo encaminhado "fora" das discussões sobre a Reforma Universitária, mas que poderá afetar a universidade em profundidade. Trata-se da Lei de Inovação Tecnológica, reapresentada ao Congresso em abril de 2004, que prevê a transferência de tecnologia das universidades e centros de pesquisa para as empresas. A par da hierarquização que tal projeto poderá impor à universidade, aprofundando um processo em que unidades, grupos e mesmo instituições terão condições de trabalho, regimes de funcionamento e salários diferenciados, os principais problemas quanto à sua aprovação ficam por conta da mercantilização do conhecimento e do arrefecimento do potencial crítico de que a universidade deve dispor.

mais ampla das estratégias nacionais para a educação, não se pode perder de vista que elas são parte de um processo internacional mais amplo.

É preciso atentar, portanto, para a forte dependência das reformas educacionais em relação às diretrizes de alguns organismos internacionais, não restando surpresa quanto ao fato de a mercantilização dos serviços educacionais estar há quase uma década na agenda do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC (AGCS/OMC).

A indistinção entre o que é público e privado, por exemplo, tema que está no centro do presente texto, é um objetivo há muito reivindicado pelos empresários internacionais da educação, os quais, para tal, advogam um dos principais pontos da agenda do AGCS/OMC: o tratamento nacional igual a toda instituição que oferece um “serviço” no País, independentemente de ser ela pública ou privada, nacional ou estrangeira.

Enfim, numa era de globalização e internacionalização, os projetos nacionais não podem ser compreendidos fora dessa dinâmica mais ampla e o Brasil não está livre da pressão desses organismos internacionais. Todavia, isto não deve conduzir ao errado argumento de que o Estado “sofre” passivamente (como entidade externa e subjugada) os efeitos desses organismos. Em outras palavras, a natureza do processo privatizador e suas conseqüências excludentes não estão “fora” do Estado, senão dentro mesmo da estrutura que tem definido sua construção histórica e sua especificidade na atual conjuntura.

Considerações Finais

Ocorre uma razoável compreensão de que o País passa por dificuldades; sabe-se também que, nos últimos anos, o Estado brasileiro perdeu capacidade de investimento e crescimento e que o atual governo não é o responsável primeiro por esta situação. Na realidade, ao longo da década de 1990, assistiu-se a um quadro de reformulação política e econômica que acirrou o ajuste das políticas sociais, entre elas as educacionais, às reformulações econômico-financeiras em curso. De outro modo, promoveu-se um ajuste das questões educacionais às regras da mercantilização, com toda carga de exclusão que tal escolha produz.

No entanto, toda essa herança não justifica o prolongamento de políticas pautadas pela desvalorização da instituição educacional pública e, principalmente, não autoriza a manutenção e o aprofundamento do quadro de desqualificação e mercantilização de um bem público absolutamente estratégico para o desenvolvimento do País: a educação superior pública.

As eleições de 2002, que trouxeram a vitória de um presidente cuja liderança política se formou nos movimentos populares, geraram a expectativa de uma outra proposta política, social e educacional, promovida por um otimismo nunca visto

no País. Esta proposta educacional não é de um governo, de um presidente, nem de alguns ministros, pois foi tecida com muitas análises, muitos sonhos, muitas lutas, muitos exercícios fortes ou titubeantes, tecida enfim por muitos homens e mulheres. Trata-se de deixá-la sucumbir nas primeiras batalhas ou impor-se a reciclagem de aliados e a construção de frentes que dêem conta das transformações necessárias a uma educação de qualidade para todos? Enfim, urge retomar a bandeira da educação como bem público, de interesse social, direito do cidadão e dever do Estado!

Referências Bibliográficas

ANDIFES. *Manifesto sobre a criação de vagas públicas nas universidades particulares, dentro do programa "Universidade Para Todos"*. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2004.

ARAÚJO, Luiz; RISTOFF, Dilvo. *Missão inadiável*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 8 de dezembro de 2003.

BRASIL. INEP. *Censo da Educação Superior*. Brasília: INEP, 2002.

BRASIL. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Brasília: IBGE, 2003.

BRASIL. MEC. Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta*. Brasília: MEC, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*. Brasília: [s.n.], 13 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 217 de 11 de dezembro 2003*. Altera o caput e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES). Disponível em: <<http://www2.uerj.br/~anped11>>. Acesso em: 15 de maio de 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 118 de 13 de dezembro de 2003*. Institui a Lei Orgânica da Autonomia Universitária e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.uerj.br/~anped11>. Acesso em: 15 de maio de 2004.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira*. Brasília: [s.n.], 15 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2004.

BRASIL. *Lei nº 10861, de 15 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2004.

BRASIL. MEC. *Justificativa ao Projeto de Lei nº 3.582*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2004.

BRASIL. MEC. *Projeto de Lei nº 3.582*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 18 de maio de 2004.

BRASIL. MCT. *Projeto de Lei de Inovação Tecnológica* [s.n.] de abril de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 18 de maio de 2004.

BRASIL. MCT. *Projeto de Lei nº 2.546* de novembro de 2003. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 18 de maio de 2004.

CONSTANTINO, Marta Salomon Luciana. Filantrópica ganha R\$ 839,7 mil de incentivo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/>>. Acesso em: 15 de maio de 2004.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Universidade, pesquisa e iniciação científica: anotações para um debate. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre: PPGS/UFRGS, v. 8, p. 89-100, 1998.

MANCEBO, Deise; SILVA JR, João dos Reis. A Reforma Universitária no contexto de um governo popular democrático: primeiras aproximações. *Universidade e Sociedade*, Brasília, ano XIV, n.33, 2004.

PANIZZI, Wraha Maria. Reforma universitária. *Zero Hora*, Porto Alegre, 29 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.zerohora.com.br>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2004.