

ANDVIR

18

DEZEMBRO

2004

ASDUERJ

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO / ASDUERJ



CAPTAÇÃO DE RECURSOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

asduerj

ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ASDUERJ

créditos

REVISTA ADVIR

Publicação da Associação
de Docentes da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro – ASDUERJ.
Registro ISSN 1518-3769
Sede: Rua São Francisco Xavier, 524,
1º andar, bloco D, sala 1026,
Maracanã – Rio de Janeiro/RJ
Cep: 20550-013. Tel.: 22649314 / 25877579
Fax: 22844350
Página: www.asduerj.org.br
Endereço eletrônico: advir@asduerj.org.br

DIRETORIA BIÊNIO 2003/2005

Presidente: Cláudia Gonçalves de Lima
I Vice-Presidente: Antônio Braga Coscarelli
II Vice-Presidente: César X. B. Santos Lima
I Tesoureiro: Arnaldo José Noronha Filho
II Tesoureira: Maria da Glória Schaper dos Santos
I Secretário: Ronaldo do Livramento Coutinho
II Tesoureiro: Marcos Antônio Campos Souto

CONSELHO EDITORIAL

Deise Mancebo
Denise Brasil Alvarenga Aguiar
Hindenburgo Francisco Pires
Paulo Roberto Chaves Pavão
Ronaldo do Livramento Coutinho

EDITOR RESPONSÁVEL

Ronaldo do Livramento Coutinho

CONSELHO CONSULTIVO

Antônio Carlos da Silva (Biologia)
Antonio Celso Pereira (Direito)
Carlos Alberto Mandarim (Biologia)
Cláudio Ulpiano (In Memoriam)
Décio Orlando (CAP-UERJ)
Eurico Zimbres (Geologia)
Gustavo Bernardo Krause (Letras)
Heliana Conde (Psicologia)
Jader Benuzzi Martins (Física)
José Augusto Quadra (Medicina)
Junito Brandão (In Memoriam)
Lená Medeiros (Ciências Sociais)
Lilian Nabuco (Comunicação)
Luiz Sebastião Salgado (Engenharia)
Maria Beatriz de Albuquerque David (Economia)
Pedro Luiz Pereira de Souza (Desenho Industrial)
Rose Mary Serra (Serviço Social)

FICHA TÉCNICA

Jornalista: Sérgio Franklin
Estagiários de Jornalismo: Elisa Monteiro e Tadzia Maya
Edição Visual: Leila Braile
Fotografia: Samuel Tosta
Imagem de capa:
www.picassomio.com/images/art/pm-10614-medium.jpg

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Aos filiados da Asduerj; Associações Docentes
Filiadas ao Andes-SN;
Institutos de Pesquisa e Ensino Superior; Bibliotecas Públicas;
Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro;
Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

COORDENAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO

Secretária: Arlete Cândido
Auxiliares Administrativos:
Marcello Silva, Erick Cândido, Zita Alves

Agradecimentos Especiais a:

Cristiana Giustino e Rafael Martí,
que nos ajudaram - ainda como estagiários
de jornalismo -, a produzir esta revista.

orientação aos colaboradores

REVISTA ADVIR

É uma revista semestral e publicará, preferencialmente, artigos de professores da Uerj que abordem temas relacionados à Universidade em todos os seus aspectos: político, administrativo, acadêmico, científico e cultural.

Por ser uma publicação que se propõe a atingir um público abrangente, ADVIR **não publicará** artigos científicos especializados. Contudo, **serão aceitos** artigos de divulgação científica, que deverão ser escritos de forma a permitir o entendimento por leitores de outras áreas do conhecimento.

ENTREVISTA

Os Conselhos Editorial e Consultivo definirão o tema desta seção e indicarão nomes dos possíveis entrevistados. No entanto, serão aceitas sugestões de temas e nomes.

PONTO DE VISTA

Serão publicados artigos assinados, com pontos de vista diferenciados acerca do tema central, previamente definido e divulgado.

ACADEMIA

Publicará artigos não-especializados de tema livre, objetivando, com isso, apresentar um demonstrativo da produção acadêmica dos professores da Uerj. A cada número, ADVIR procurará contemplar diferentes áreas do conhecimento.

ENSINO, PESQUISA & EXTENSÃO

Publicará textos que analisem e divulguem projetos e experiências de interesse nos campos do ensino, da pesquisa e da extensão.

ARTE & CULTURA

Publicará textos sob as formas de resenha, crítica ou artigo, sobre temas relacionados aos campos da arte e da cultura.

OPINIÃO

Publicará textos que expressem a opinião pessoal do autor sobre tema de livre escolha.

CÁ ENTRE NÓS

Publicará cartas recebidas, no todo ou em parte, a critério do Conselho Editorial.

DOCUMENTO

Publicará material de caráter histórico e documental, no todo ou em parte, preferencialmente relacionado ao tema central da revista.

CRITÉRIOS PARA O ENVIO DE ARTIGOS

1. Artigos de alunos de graduação e pós-graduação devem, **necessariamente**, ser acompanhados de parecer de um docente com formação na área de conhecimento do texto.

2. Notas e referências bibliográficas deverão ser colocadas ao final do texto, conforme padrão da ABNT.

3. Todo artigo recebido será submetido ao Conselho Consultivo, que decidirá, em caráter definitivo e com base em critérios científicos, sobre sua publicação ou não, ficando a critério do Conselho Editorial definir em que edição da revista isto ocorrerá, tendo em vista apenas critérios de adequação editorial.

4. Fotos e ilustrações serão aceitas como contribuição **espontânea**, mesmo que não se façam acompanhar de artigos. As fotos e ilustrações que vierem a ser utilizadas trarão os créditos de seus autores. ADVIR **não se responsabiliza** pela devolução do material recebido.

5. Os artigos deverão, **necessariamente**, ser enviados já digitados e acompanhados do(s) crédito(s) do(s) autor(es).

6. A dimensão total dos textos não poderá ultrapassar o limite de 08 (oito) laudas, incluindo-se referências bibliográficas, notas, gráficos, etc.

7. O texto deverá vir, necessariamente, acompanhado do nome completo de seu autor, instituição e setor onde trabalha, última titulação, telefone e endereço completos.

8. Independentemente dos prazos divulgados nos editais de convocação de artigos, os textos enviados, desde que aprovados pelo Conselho Consultivo, passam a fazer parte do Banco de Artigos da revista, aguardando publicação no número subsequente.

IMPORTANTE

Os artigos que não obedecerem aos critérios aqui divulgados não serão recebidos pela assessoria editorial da Asduerj.

sumário

4	EDITORIAL	4
	Ronaldo Coutinho	
	REFORMA UNIVERSITÁRIA	6
	“Financiamento Universitário: um novo governo e velhas proposições”	
	Elisa Monteiro e Sérgio Franklin	
	6 Apresentação	
	8 Roberto Leher	
	20 Deise Mancebo	
	FUNCAPE	30
30	“Funcapex: O Público e o privado sem fronteiras”	
	Ronaldo Coutinho, Sérgio Franklin e Tadzia Maya	
	NUSEG	38
38	“Nuseg: Genealogia da Crise”	
	Tadzia Maya e Sérgio Franklin	
	ENTREVISTA	50
50	Nuseg: “ <i>Eu Fui Expulso</i> ”	
	Entrevista com Alexandre Ribeiro Filho realizada por Sérgio Franklin	
54	“Zona Cinzenta”	
	Entrevista com Marcelo Chaleiro realizada por Sérgio Franklin	
	FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO	60
60	Fundações de Direito Privado: apoio ou apropriação?	
	Susana Moreira Padrão	
68	Fundações privadas em instituições Públicas de Ensino: O caso USP	
	Ciro Correia Teixeira	

E

ESTE É UM MOMENTO

DECISIVO para a universidade pública brasileira, justamente quando um governo eleito com o compromisso de restaurar a integridade e o pleno desempenho do setor público – fragmentado e duramente golpeado pela escalada neoliberal –, atraiçoando esse e outros compromissos, acelera a sua privatização.

Certamente não se trata de uma novidade, pois a universidade pública tem sido um dos alvos preferências de vários governos, sobretudo depois da ditadura militar, quando o processo de sucateamento dos setores públicos de educação e saúde assumiu crescente intensidade.

Defender a universidade pública, gratuita, democrática e de qualidade não é, como apontam os corifeus da ordem injusta e da desigualdade social, atitude “corporativista”, mas um exercício de cidadania. Patrimônio do povo brasileiro, a universidade pública, apesar das vicissitudes enfrentadas, representa – e isso pode ser comprovado pelos mais variados indicadores – mais de 80% da pesquisa científica empreendida em nosso país; sua produção, em todas as áreas do conhecimento, situa-se bem acima daquela apresentada pelas instituições privadas de 3º grau e o ensino que ela oferece é, sem dúvida, o melhor que temos. Entretanto, ela é o objeto permanente de campanhas e críticas sistemáticas oriundas de diversos setores: do governo aos empresários, da mídia aos políticos mais conservadores.

A ditadura militar aproveitou as orientações dos diversos especialistas norte-americanos – Raymond Larson, David Bell, John Gardner, Rudolph Atcon, entre outros – para executar uma reformulação na universidade brasileira

centrada na adequação de sua organização aos objetivos da reorientação da economia capitalista e, ao mesmo tempo, às diretrizes políticas do regime, tal como assinala o famigerado *Relatório Meira Matos*, de 1967.

Aliás, naquela época, como acontece hoje, o economicismo triunfante conclamava a universidade a pautar suas práticas e organização conforme o modelo de uma empresa capitalista.

O vínculo que o modo de produção capitalista estabeleceu entre a ciência, a tecnologia, as forças produtivas e as relações de classe, de um lado, e entre o Estado e o mercado, de outro, desmascara e desmistifica o axioma da neutralidade científica e estiliza o espelho mentiroso dos intelectuais narcisistas, que defendem o financiamento de suas pesquisas como único objetivo da instituição.

E é pela complacência e cumplicidade do individualismo dessa fração acadêmica que a escalada da privatização, novamente patrocinada pelo governo, que deveria e prometeu combatê-la, ganha corpo e terreno.

A situação brevemente indicada reverbera na Uerj com uma intensidade diretamente proporcional às vontades políticas do governo estadual no sentido de se eximir de suas obrigações constitucionais e subtrair da universidade os recursos que sistematicamente vem aplicando em programas assistenciais populistas com finalidades demasiado óbvias.

Por isso, este número de Advir, dando continuidade a um projeto editorial da gestão anterior da Asduerj, expõe e analisa o papel e a ação de órgãos e setores direta ou indiretamente envolvidos na terceirização de pessoal, na expansão do número de cursos pagos, na venda direta de serviços consoante demandas do mercado e – o que é muito mais grave – na burla sistemática da exigência constitucional do concurso público para o preenchimento das

Este
de ó
na te
cu
dem
r

editorial

necessidades de mão-de-obra, em diversos níveis, da administração estadual.

As matérias especiais, sob a responsabilidade da equipe editorial deste número da revista, foram elaboradas mediante pesquisa direta de documentação oficial, entrevistas gravadas (sempre com a devida autorização dos entrevistados), avaliação cuidadosa das informações obtidas.

Neste sentido, vale esclarecer que a matéria sobre os centros de estudo, a despeito do esforço em obter informações fidedignas e propiciatórias de uma análise aprofundada, como se requer, ficou para o próximo número. O compromisso fica registrado, para futura cobrança, na medida em que os centros de estudos vêm progressivamente sendo desviados de suas finalidades originárias e utilizados para a ampliação da oferta de cursos pagos, convênios pouco

publicizados e outras atividades que, em primeira instância, ensejam a compra de material permanente, a realização de obras e a incorporação de força de trabalho irregular no âmbito das unidades acadêmicas, sem o controle da administração central.

Resta, enfim, assinalar as dificuldades encontradas pela equipe de reportagem para a obtenção de informações. Além das conhecidas deficiências da estrutura administrativa, vale destacar a resistência de muitos quadros administrativos, sobretudo em funções de chefia e assessoria, em conceder entrevistas e fornecer dados rotineiros; resistência que permite inclusive um amplo leque de indagações.

Dificuldades à parte, a revista se apresenta com a legítima expectativa de contribuir para a discussão política com as dimensões polêmicas inseparáveis de uma verdadeira universidade.

Este número de Advir expõe e analisa o papel e a ação dos órgãos e setores direta ou indiretamente envolvidos na terceirização de pessoal, na expansão do número de cursos pagos, na venda direta de serviços consoante demandas do mercado e – o que é muito mais grave – na burla sistemática da exigência constitucional do concurso público para o preenchimento das necessidades de mão-de-obra

ELISA MONTEIRO E SÉRGIO FRANKLIN

reforma universitária



Financiamos um novo governo

“O ANDES-SN defende com todas as suas forças o direito de todos a educação pública, gratuita e de alta qualidade em todos os níveis. Mais do que um dever do Estado. É inadmissível, para o ANDES-SN, que o mercado financeiro não garanta esse direito humano fundamental. O mercado nunca poderá garantir a educação superior somente poderá ser assegurada a todos os milhões de jovens de 18 a 24 anos estão matriculados em alguma instituição pública. Cada 100 jovens de 18 a 24 anos estão em uma instituição pública.”

Nota pública do ANDES-SN

Universitária

mento Universitário o e velhas proposições

os que possuem um rosto humano à educação
um intangível bem público, a educação é um
ado seja convocado pelo governo federal para
socializou direitos e jamais poderá fazê-lo. A
s de jovens que a reivindicam – apenas 9 em
tuição de ensino superior, destes menos de 3
ica – por meio de políticas públicas estatais”.

SN sobre a Reforma da Educação Superior - Agosto de 2004

Roberto Leher e Deise Mancebo possuem algo em comum além do magistério, ambos são educadores que vêm de maneira pouco otimista a Reforma Universitária encaminhada, ao longo de 2004, pelo governo Luis Inácio Lula da Silva.

Para esses dois educadores, a função primordial dos projetos do governo para a Reforma Universitária (ProUni, Sinaes e Projeto de Inovação Tecnológica) é a aplicação das Parcerias Público Privadas nas Instituições de Ensino Superior brasileiras, o que implica também a regulamentação de toda a captação de recursos e prestação de serviços nas universidades públicas, através de fundações e similares.

Na opinião dos docentes, a reforma só pode ser entendida neste contexto, no qual o conceito de autonomia universitária é reduzido à flexibilização do financiamento das universidades públicas.

Neste número em que Advir aborda a prestação de serviços e a captação de recursos nas universidades públicas brasileiras, em especial na Uerj, as análises de Roberto Leher e Deise sobre a proposta de reforma em tela contextualizam e redimensionam o tema.

O texto de Roberto Leher foi produzido a partir da transcrição da participação do professor no debate sobre a Reforma Universitária, promovido pela Asduerj e Andes-SN em 13 de outubro de 2004. Leher faz uma ampla análise da reforma, valendo-se, para isso, de dados, documentos e até mesmo declarações de membros do governo federal.

O texto em forma de depoimento procura manter o mais que possível as características do discurso oral do qual deriva.

O segundo texto fornece subsídios para a crítica da privatização da educação superior. A autora faz uma acurada análise a partir da regulamentação já editada pelo governo em forma de Lei, Projeto de Lei e Medida Provisória, com especial destaque para o Projeto Lei de Inovação Tecnológica.

No documento elaborado pelo Ministério Fazenda (“Gasto social do governo central: 2001 e 2002”) reproduz-se a visão neoliberal de que a universidade pública está em crise por ser uma instituição extremamente onerosa para o Estado e que serve apenas a alta elite.

Para resolver esses dois problemas centrais, o governo apresentou sua reforma universitária repartida em projetos, **abdicando desde o princípio de condensar suas intenções de reconfiguração do ensino superior numa lei orgânica**

A reforma universitária do governo de Lula da Silva oferece à população brasileira uma mudança na forma de fornecimento de vagas, através do Projeto Universidade Para Todos (ProUni), como resposta à questão da elitização do espaço universitário. Como solução para o custo financeiro das universidades públicas, o governo apresenta as Parcerias Público-Privadas (PPPs), o Projeto de Inovação Tecnológica (PIT) e o Sistema Nacional de Avaliação Institucional.



ROBERTO OJEDA

MEDIDA
PROVISÓRIA
Nº 213, de 10 de
setembro de 2004.

Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art.1º

Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Projeto *Universidade para Todos* (ProUni): as Parcerias Público Privadas (PPP) no Ensino Superior

As parcerias público-privadas são a coluna dorsal do projeto de Reforma Universitária do governo Lula. As PPPs ministrarão o novo modelo de financiamento para as Instituições de Ensino Superior, o que quer dizer que o atual governo não pretende sanar a crise de sucateamento das universidades públicas (fruto de consecutivos cortes orçamentários, principalmente durante o período FHC), através de um aumento no repasse de verbas. O que o governo está propondo é uma fusão entre os setores públicos e privados como forma de estimular o setor produtivo, girar capital e assim movimentar a economia do país. Na realidade, o Projeto Universidade para Todos é uma adaptação das Parcerias Público Privadas à Reforma Universitária.

Quando o governo apresentou sua primeira versão do Projeto, o Ministério da Educação apregoava que, através delas, seria possível criar 400 mil novas vagas públicas sem despende um centavo a mais dos recursos do Estado. A proposta mirabolante apresentada pelo MEC, o ProUni, resumia-se a liberar as instituições de ensino superior não-públicas (empresariais, comunitárias, confessionais e filantrópicas) do pagamento de todos os tipos de impostos arrecadados pelo Estado. Em troca, essas instituições passariam a oferecer uma fração de suas vagas ao Estado, como se fossem vagas públicas.

A proposta do MEC significa uma mudança conceitual no que diz respeito ao que é público e privado, pois a partir do ProUni, universidades como a Estácio de Sá ou a Gama Filho passariam a oferecer “vagas públicas”. Essa é a mudança conceitual que permeia toda proposta de Reforma Universitária.

Em seu projeto inicial, o Ministério da Educação apontava para um percentual de 20% de reserva de vagas nas instituições que aderissem ao ProUni. Essas vagas seriam concedidas através de bol-

tidos em “meia-bolsa” (Artigo 1º, MP nº213 de 10 de setembro).

Sabemos perfeitamente que o valor real das mensalidades das universidades *particulares* é muito superior ao que essas instituições costumam cobrar de seus alunos (a grande maioria dos estudantes já recebe algum tipo de desconto sobre a mensalidade). Fica a pergunta: que trabalhador com renda familiar entre 1 e 2 salários mínimos poderá arcar com o custo dessas mensalidades, mesmo com desconto?

O Projeto *Universidade para Todos* é uma adaptação das parcerias público-privadas à Reforma Universitária.

sas integrais para estudantes afro-descendentes, índios, deficientes ou de baixa renda familiar.

Na passagem do ProUni (ainda como Projeto de Lei) pelo Congresso, esse percentual foi reduzido rapidamente a 10%, para as instituições não-filantrópicas. Por fim, quando o presidente assinou a Medida Provisória do Projeto Universidade Para Todos, esse valor já tinha declinado para 5%. Os outros 5% da reserva de vagas seriam conver-

O ProUni se apropriou de uma das bandeiras de luta mais nobres e caras dos educadores deste país - a democratização do acesso à educação superior, acompanhada de ações afirmativas para negros e pobres - para legitimar a transferência de recursos públicos para o capital privado.

O texto elaborado pelo Ministério da Fazenda sobre as universidades brasileiras procura ratificar a interpretação neoliberal de que as instituições públicas

de ensino superior são reconhecidamente ineficientes, e que, por isso, o aumento no fornecimento do ensino superior (a ampliação do número de vagas nas universidades) só seria possível através do repasse de recursos públicos para o setor privado de ensino.

Alguns representantes do governo falam abertamente sobre a demolição completa da fronteira que separa o que é público do que é privado. E, indiretamente, defendem o fim do controle social sobre os recursos do Estado.

O secretário executivo do Ministério da

se complementam. Por isso, não haveria como diferenciar o que é público do que é privado. É o mesmo que Bresser Pereira (ex-ministro de Estado da Ciência e Tecnologia da segunda gestão de FHC) denominou de “organizações sociais” ou “instituições públicas não-estatais” e que esse governo chama de “instituições de interesse social”.

O ProUni apresenta ainda dois problemas graves, que não receberam a devida atenção por parte da grande mídia. O primeiro deles é o fato de que as 90 mil bolsas integrais previstas no documento

A preocupação desta Reforma Universitária é a adequação da academia às demandas do mercado.

Educação, Fernando Haddad, por exemplo, deu entrevista a grande mídia falando que “setores compreendidos como essenciais no contexto da modernidade” (educação, saúde, segurança etc) devem ser geridos através da parceria entre o Estado e o setor privado. Para o secretário executivo do MEC, essa distinção pertence à modernidade. Na pós-modernidade, o público e o privado não são pontos antagônicos, mas pólos que

possam ser oferecidas através de cursos seqüenciais. Como bem sabemos, os cursos seqüenciais não são de nível superior, mas em nível superior. Há aí uma diferenciação semântica que separa os pobres do restante da sociedade, pois os cursos seqüenciais são cursos desprovidos de consistência interna ou rigor, seja do ponto de vista epistemológico, seja do ponto de vista mais pragmático de formação.

Com essa cláusula, é muito prová-

vel que as vagas que o ProUni sejam prioritariamente disponibilizadas por meio de cursos sequenciais. Até porque, quando se fala em vagas para segmentos excluídos da sociedade, normalmente está se falando de vagas para pobres que, por isso mesmo, “devem” ser em cursos de curta duração. Por isso tudo está claro que o Projeto Universidade Para Todos nada tem de universidade, tão pouco de para todos.

O segundo ponto do ProUni que passou despercebido pela maioria da sociedade e pela comunidade acadêmica diz respeito à gigantesca transferência de capital público para a propriedade privada, através da conversão das instituições filantrópicas em instituições empresariais.

As instituições filantrópicas por décadas se beneficiaram de recursos públicos. Para se ter uma idéia, 1/3 da folha de pagamento dessas instituições é pago pelos cofres públicos, graças à isenção patronal da previdência. Com esse subsídio, instituições sem fins lucrativos construíram um enorme patrimônio que abarca prédios monumentais, frotas de aviões, jatinhos, entre tantos outros bens. Todos esses bens compunham um patrimônio das instituições, que, por lei, não poderia ser apropriados pelos responsáveis das mantenedoras. No entanto, a partir do ProUni, as regras mudam e os bens acumulados por essas instituições podem ser convertidos em patrimônio privado dos donos ou gerentes das mantenedoras, desde que as instituições saiam da condição de filantropia e tornem-se empresa-

riais. É bom lembrar que, enquanto instituições empresariais, essas universidades receberão isenção tributária integral, como todas as demais. Trata-se de um grande escândalo ético neste país.

Uma política de educação que garante verbas públicas para Empresas de Ensino Privado

Tentando transmitir otimismo sobre seus planos para o ensino superior e assim aumentar a pressão sobre os parlamentares para aprovação do ProUni, que na época ainda se tratava de Projeto de Lei, o Ministério da Educação chegou a afirmar publicamente que essa isenção fiscal não repercutiria de maneira significativa sobre as verbas públicas.

Porém o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), órgão vinculado ao MEC, elaborou um estudo sobre renúncia fiscal das filantrópicas, mostrando que nestas instituições a isenção fiscal é da ordem de R\$ 900 milhões por ano. As demais instituições não-públicas teriam uma isenção tributária de aproximadamente R\$ 400 milhões. Isso quer dizer que, ao abdicar da tributação de todas as IES, o governo federal deixará de arrecadar cerca de R\$ 1,3 bilhões por ano.

E mais, segundo pesquisas publicadas pelas revistas Gazeta Mercantil e Exame, as instituições empresariais movimentam atualmente um capital aproximado de R\$ 12 bilhões por ano. Isso significa que uma isenção fiscal de 15% daria, por baixo, algo em torno de R\$ 1,7 bilhão por ano. Somando todos esses valores concedidos via isenção fiscal, tere-

O Projeto de Lei de Inovação Tecnológica (PIT) - PL nº 3.476/04 - foi aprovado no dia sete de julho deste ano pela Câmara dos Deputados e chega ao Senado com algumas pequenas alterações. É uma pequena adaptação do projeto original nº 7202/02, encaminhado ao Congresso ainda durante o governo FHC, em agosto de 2002. Com pequenos acréscimos na redação, o documento recebeu duras críticas do GT Políticas Educacionais do Andes-SN.)

mos não menos que R\$ 3 bilhões a menos nos cofres públicos. Um montante que não pode passar despercebido ou ser considerado irrelevante.

A Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (Andifes) tem um estudo que revela que um acréscimo orçamentário de R\$ 1 bilhão por ano para Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) possibilitaria a generalização gradual do ensino noturno capaz de criar em um espaço curto de tempo 400 mil novas vagas. Os recursos dos quais o governo federal abrirá mão com a implementação do Projeto Universidade Para Todos (R\$ 3 bilhões) poderiam gerar não menos do que 1,2 milhão de novas vagas nas universidades federais.

Se o Ministério da Educação tem ciência destes cálculos, fica o questionamento: por que optar por irrisórias 90 mil novas vagas, ditas gratuitas, se poderiam ser alcançadas 1,2 milhão de vagas nas universidades públicas? A quem o Projeto Universidade Para Todos atende realmente? De quem são os interesses que este projeto e esse governo estão protegendo?

Avaliação Institucional: uma ferramenta desconfigurada

Para o Andes-SN, a avaliação institucional é uma ferramenta pedagógica essencial para melhoria das condições de oferta de ensino superior. Durante a construção do projeto de avaliação do governo, contribuições do GT de Políticas Educacionais do Andes-SN e do Fórum Na-

cional em Defesa da Escola Pública (Fondep) foram absorvidas na redação do texto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). No entanto, a passagem do documento pela Casa Civil ocasionou um grande retrocesso a sua formulação, aproximando o documento da avaliação institucional elaborada pela gestão de Paulo Renato, durante o governo FHC.

A Casa Civil impôs duas alterações essenciais para desconfiguração do documento. A primeira delas tornou o Sinaes responsável por identificar quais

devido às precárias condições de funcionamento, seja por defasagem dos laboratórios, das bibliotecas, ou do quadro de professores e técnico-administrativos, será condenada a receber ainda menos recursos orçamentários. Desta forma, será bem mais difícil para a instituição retomar seu pleno funcionamento. O que assistimos é o retorno da prática punitiva e descompromissada com a educação pública, da gestão Fernando Henrique Cardoso: avaliar para punir e não para propor soluções. As universidades com projeto pedagógico distinto do determi-

O que assistimos é o retorno da prática punitiva e descompromissada com a educação pública

das Instituições de Ensino Superior poderão ser classificadas como “instituições de interesse social”. A segunda alteração dá ao Sistema poder para qualificar as “instituições de interesse social” a fim de definir qual receberá e quanto receberá de recursos públicos. Isso independente de serem instituições de ensino públicas ou privadas.

Dentro desta lógica, uma universidade pública que receber um conceito baixo

nado pela Comissão Nacional de Avaliação (CONAES) sofrerão iguais reprimendas.

No entanto, a preocupação desta Reforma Universitária não é a autonomia da produção científica ou a qualificação do ensino superior brasileiro, mas a adequação da academia às demandas do mercado.

Existe hoje um forte interesse por parte das grandes corporações, principal-

O conceito de inovação aparece em diversos documentos de ambos os ministérios, mas ainda de uma maneira pouco definida quando inserida no debate sobre Reforma Universitária. Desde a gestão de FHC, o governo federal já falava sobre a necessidade das universidades produzirem além de alta tecnologia, inovação tecnológica, contrariando a lógica dos países capitalistas desenvolvidos, onde a produção de inovação se dá fora das instituições de ensino superior. De acordo com o Projeto de Lei, inovação se trata conceitualmente de "introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social, que resulte em novos produtos, processos ou serviços". No documento a definição é vaga e o restante de texto exalta a produção científica voltada para ativação do setor produtivo, principalmente privado. Na análise realizada pelo Andes-SN, afirma-se que a universidade não pode estar atrelada a produção de inovação para o setor produtivo, uma vez que seu compromisso é com a produção de conhecimentos para a sociedade e não para o mercado. Nesse sentido, a única maneira de resguardar e assim garantir autonomia universitária na produção do saber é garantir financiamento público para as universidades públicas. Caso contrário, estaremos todos à mercê da produção científica que atende a interesses imediatos de alguns empresários e industriais.

(ALCA) para educação superior. Está previsto no tratado de Livre Comércio que investimentos estrangeiros tenham "tratamento nacional", ou seja, que uma instituição privada de educação superior não tenha um tratamento menos favorável do que qualquer instituição nacional, seja ela pública ou privada.

Se não há dúvidas de que o projeto inicial de Avaliação Institucional, graças aos esforços de muitos educadores brasileiros, engajados na luta pela democratização do Ensino Superior de qualidade, possuía uma conceituação interessante, também não há dúvidas de que em sua redação final o projeto foi desconfigurado. Por fim, reduziu-se a uma ferramenta complementar ao projeto de fusão do setor público e privado, e, conseqüentemente, ao projeto de descaracterização da universidade pública.

O Enade

Sobre a metodologia do Exame Nacional de Avaliação dos Estudantes (Enade) o que observamos é uma avaliação extremamente mal elaborada, cuja configuração não possui um mínimo de critérios internos lógicos e que sequer consegue deixar claro o que pretende aferir. Não foi à toa que a própria Carlos Chagas, fundação responsável pelo Provão, declinou em participar da aplicação do Enade, apesar do portentoso recurso oferecido pelo governo.

O Enade também não conseguiu avançar em relação ao Provão no que diz respeito à adoção de um critério democrático para definição do que será avaliado. Assim, vemos retornar um dos principais problemas da antiga avaliação: instâncias externas definindo e impondo o que será pertinente para universidade desenvolver enquanto produção e socialização

do conhecimento. Não reconhecíamos a autoridade da Cesgranrio ou da Carlos Chagas para fazer isso durante o governo FHC. E acho que devemos continuar não reconhecendo a autoridade de entes externos, que não têm uma integração democrática alguma com as instituições universitárias.

Outro problema grave do Enade é que seu resultado irá constar no histórico escolar do estudante. Isso é um retrocesso, uma grande derrota, até mesmo pelos elaboradores do Sinaes, que estão engajados em tornar o sistema um instrumento realmente pedagógico e institucional.

E é também através ranqueamento que este governo vai legitimar a injeção de recursos públicos nas empresas de ensino superior, pois ele servirá como o principal critério de repartição das verbas públicas entre as “instituições de interesse social.

Espero que as paulistas USP e Unicamp perseverem na recusa de participar do Enade, por que isso cria um contraponto interessante e fomenta mais ousadia entre nossas instituições e conselhos universitários. É vital que cada IES pública problematize de maneira adequada o Enade.

Lei de Inovação tecnológica Uma dinâmica mercadológica na produção acadêmica

Além de redefinir o fornecimento de ensino superior através do ProUni, a Reforma Universitária apresentada pelo governo Lula também pretende mexer no próprio cotidiano da produção de saber acadêmico, atingindo em cheio a autonomia universitária.

O Projeto de Lei de Inovação Tecnológica (PIT) define que a universidade é o espaço do capitalismo e da empreitagem acadêmica. O documento chega a propor que as verbas educacionais da universidade sejam fixas e de padrão modesto, provenientes de um Fundo a ser criado. Fundo que daria hoje às universidades federais uma verba menor do que aquela que elas já recebem e que é insuficiente para seu pleno funcionamento. Quanto ao restante do orçamento, o documento sugere que sejam captados recursos do mercado por cada IES “de maneira autônoma”.

O ministro da Ciência e Tecnologia, Eduardo Campos, evita usar frases que dêem a entender que as universidades públicas terão de desenvolver o que o mercado quer. Por isso mesmo, procura expressões como “integração sinérgica com setor privado” quando fala sobre soluções para o atual problema de financiamento das universidades públicas. Já o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, não vê problemas em adotar um discurso mais pragmático e afirma que o PIT “serve para que as universidades que ficam produzindo idéias mirabolantes prestem serviço ao setor produtivo”. Na prática, o que temos com esse projeto é a obrigatoriedade de que as universidades públicas prestem serviços ditos de inovação.

O conceito de inovação

Nós sabemos que a universidade pode desenvolver tecnologias extraordinárias em interação com setor produtivo, capazes de avanços fundamentais para ajudar a soberania do país, como no desenvolvimento da autonomia energética. Mas não é disto que se trata a inovação.

O conceito de inovação está diretamente atrelado à indústria. A inovação é parte do processo de fetichização da mercadoria. Para ser mais preciso, ela é o exato momento em que a indústria torna uma mercadoria material ou simbó-

envolvimento de um setor robusto de inovação brasileiro, capaz de gerir recursos para universidade, não seria na realidade apenas uma cortina de fumaça para converter a universidade em um espaço de negócios.

Pela Lei de Inovação Tecnológica, os professores terão uma remuneração básica mínima e o restante de seu salário dependerá de sua capacidade empreendedora.

lica objeto do desejo do consumidor. Para fazer com que os consumidores desejem adquirir o produto, a indústria vincula-se ao setor de desenvolvimento de pesquisa e à publicidade. A produção do desejo é tudo para a indústria. Mas a universidade não é capaz de fetichizar produtos, por isso a inovação não pode ser produzida nela.

Mesmo em países capitalistas não dependentes, as universidades não são as responsáveis pela produção de inovação. Nos EUA, nove entre cada dez inovações são produzidas fora das universidades. Diante deste dado, fica no ar a dúvida se essa crença demonstrada pelos Ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia e Indústria e Comércio Exterior em relação ao de-

Implicações trabalhistas para os docentes

Pela Lei de Inovação Tecnológica, os professores terão uma remuneração básica mínima e o restante de seu salário dependerá de sua capacidade empreendedora. De acordo com o documento, se o professor for um “bom” empreendedor, terá a chance de receber participação em royalties, patentes etc. É preciso lembrar que esta possibilidade é algo muito distante da atual realidade em curso no Brasil.

Os professores que conseguirem se inserir em projetos de pesquisas para empresas (públicas ou privadas) poderão receber por até seis anos “auxílio financeiro” equivalente a seu salário. E,

depois desse período, esses professores poderão se desvencilhar definitivamente da universidade.

Caso esse professor não seja bem sucedido na empreitada ou não deseje mais prestar serviço à empresa por qualquer motivo, ele poderá retornar à universidade. Os professores que não obtiverem sucesso no capital privado, os que forem aquilo que os liberais costumam chamar de “perdedores” serão acolhidos de volta à academia. E aí teremos alguns “perdedores” dando aula nas universidades públicas. Em suma, o próprio Ethos acadêmico será modificado e com isso não teremos mais espaços públicos de produção de conhecimento.

O Projeto de Lei de Inovação Tecnológica fecha o quebra-cabeça das parcerias público-privadas na Reforma Universitária de Lula da Silva. Estamos diante de uma política educacional comprometida com o grande capital e de Reforma Universitária que, ao todo e em seus projetos específicos, regulamentará as IES públicas de maneira a facilitar ao máximo o desvio de recursos públicos para o setor privado, mesmo que onerando ainda mais nossas universidades públicas.

Democratização a distância

Uma das meninas dos olhos do projeto de Reforma Universitária do governo é a ampliação do ensino a distância. Esse método de formação de professores apresenta uma série de limitações, a primei-

ra delas é que sua formação não-dialética e o conhecimento transmitido pelo professor é supervalorizado em detrimento da troca de experiência, inclusive entre alunos.

Outro problema do ensino superior a distância diz respeito a esse método ter um alcance restrito aos cursos cuja formação não necessite o uso de laboratórios ou equipamentos específicos para pesquisa. E essa formação não comporta a experiência da extensão universitária. Trata-se, portanto, de uma alternativa paliativa à ampliação das vagas de ensino superior, que não responde à demanda da sociedade brasileira por formação em diferentes campos de saber.

Caso não haja um planejamento rígido e comprometido com a qualidade destes cursos, a formação dos docentes de ensino básico poderá ser gravemente comprometida. Mesmo assim, pelos planos do Ministério da Educação serão oferecidas no próximo ano (2005), 60 mil novas vagas por meio de educação a distância para formação de professores.

Fato que mais uma vez nos faz refletir sobre as verdadeiras intenções das políticas educacionais que vem sendo implementadas pelo atual governo.

A criação indiscriminada de vagas via ensino a distância também é parte do projeto de política educacional do atual governo. Política que está subjugada, assim como as demais políticas públicas, a radicalização das políticas neoliberais.

Professora Titular e Pesquisadora do Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Doutora em História da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Pós-doutora em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo (USP); Coordenadora do GT "Política da Educação Superior" da ANPED.

DEISEMANCEBO



REFLEXÕES SOBRE A REFORMA UNIVERSITÁRIA

subsídios para a crítica da
privatização da educação superior¹

Introdução

Os temas da Reforma Universitária já encaminhados pelo governo

O Ministério da Educação deverá encaminhar ao Congresso a Lei Orgânica da Educação Superior até o final de 2004. A valer as pretensões do Ministério, a nova Lei será ampla, deverá abranger tanto a universidade pública, como regular a relação do MEC com as instituições de ensino superior privadas, redefinindo os rumos da universidade brasileira.

Sete tópicos estão em discussão: 1 - Missão da Educação Superior, 2 - Autonomia, 3 - Financiamento, 4 - Acesso e Permanência, 5 - Estrutura e Gestão, 6 - Avaliação e 7 - Conteúdos e Programas, sendo que dois destes já se anteciparam à agenda estipulada pelo próprio governo.

O primeiro deles foi a avaliação da educação superior, quemereceu atenção do atual governo, desde o início da gestão do ex-ministro da educação Cristovam Buarque.

A Lei nº 10.861, aprovada em abril de 2004, regulamentou a matéria, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

O segundo tema que se antecipou à agenda da Reforma Universitária foi o do acesso à educação superior.

Nesse caso, o governo já encaminhou duas matérias. A primeira delas foi o Projeto de Lei nº 3.627/2004,

que institui a reserva de cotas nas universidades federais para alunos advindos da escola pública e para autodeclarados negros e indígenas. O PL nº 3.627 tem alimentado muitas críticas, especialmente porque fere o preceito da autonomia, não possibilitando às próprias universidades a definição da democratização do acesso, em sua seara.

A outra matéria relacionada ao acesso ao ensino superior e já encaminhada pelo governo vem sendo denominada de Programa Universidade para Todos ou ainda ProUni. Essa matéria foi primeiramente encaminhada ao Congresso através do Projeto de Lei nº 3582/2004, mas acabou editada como Medida Provisória

ção (PNE - Lei nº 10.172, de 6 de janeiro de 2001) determina que, até o final desta década, a educação superior brasileira deve ser ocupada por pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos.

Baseada nessas justificativas, a MP nº 213 determina o aproveitamento de parte das vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas para o Programa Universidade para Todos. As instituições privadas deverão conceder bolsas de estudo integrais e parciais (no valor de 50%) para estudantes considerados pobres² que cursaram o ensino médio completo em escolas públicas ou em instituição privada com bolsa integral, para portador de necessidades especiais e para pro-

... é de se temer que a organicidade originalmente pretendida para a Reforma corra riscos e que, ao final do processo, se tenha um quadro fragmentado e distante de um “sistema de educação superior”.

nº 213, em 10 de setembro de 2004. As principais justificativas para a instituição desse Programa, apresentadas pelo governo, foram: primeiramente, a constatação de que apenas 9% dos jovens de 18 a 24 anos de idade estão na faculdade, um índice baixíssimo, especialmente se comparado aos 27% no Chile, 39% na Argentina, 62% no Canadá e 80% nos EUA. Além disso, o Plano Nacional de Educa-

fessor da rede pública de ensino, em cursos de licenciatura e pedagogia, destinados à formação do magistério de educação básica. Além disso, o Programa adota 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.

Em troca da concessão de bolsas, as

instituições privadas serão envolvidas no Programa mediante dois mecanismos: (1) as instituições filantrópicas de ensino superior – que já têm isenção de impostos federais – terão que continuar a aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% por cento da receita bruta, sendo que deverão transformar 10% de suas matrículas em vagas para o ProUni, sob a forma de bolsas integrais³ e (2) as universidades privadas com fins lucrativos, que atualmente pagam todos os impostos, se aderirem ao ProUni, terão isenção fiscal de alguns tributos⁴ e, como contrapartida, deverão oferecer uma bolsa para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados.

Tal projeto vem recebendo muitas críticas, inclusive com matizes ideológicas opostas, porém para o objetivo desse texto cabe destacar aquelas que consideram o ProUni sob a perspectiva do aprofundamento do quadro de privatização do sistema de educação superior no país (MANCEBO, 2004-a).

Pela centralidade dos temas já encaminhados pelo governo, é de se temer que a organicidade originalmente pretendida para a Reforma corra riscos e que, ao final do processo, se tenha um quadro fragmentado e distante de um “sistema de educação superior”. Procurando escapar desse tipo de reflexão fragmentada e considerando a importância e gravidade desse momento para a educação superior brasileira, pretende-se, nesse texto, apresentar algumas preocupações que o tema tem despertado, em especial, no que tange à privatização do sistema de educação superior, concluindo com a exposição de alguns pressupos-

tos que são indispensáveis a uma política de educação superior pública.

I - Financiamento da educação superior: a face mais visível da privatização

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.

Muitos documentos do atual governo já se ocuparam da análise da situação financeira da educação superior brasileira, especialmente dos gastos feitos com as universidades federais. O texto mais exemplar dessas radiografias foi o polêmico estudo divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 13 de novembro de 2003, 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 (MANCEBO; SILVA JR, 2004).

Apreciado como um todo, o documento da Fazenda permite apreender uma lição central: dentre os 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 pois “os recursos do governo central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população” (BRASIL/Ministério da Fazenda, 2003, p.35).

Felizmente, o Ministério da Educação tem sido mais cauteloso sobre essa matéria, reivindicando, inclusive, mais re-

cursos para as universidades públicas, mesmo que sem a necessária ênfase. O Ministro Tarso Genro, por exemplo, em vários pronunciamentos feitos reconhece a situação de crise das universidades públicas e a necessidade de reverter esse quadro mediante investimentos estatais.

De fato, em setembro, foi anunciado que as 55 universidades federais terão um reforço de R\$ 1,7 bilhão em seus orçamentos de 2005, sendo R\$ 1,3 bilhão para reajuste dos professores e técnicos administrativos e R\$ 260 milhões para o custeio, recurso que é 47% maior do que foi aplicado este ano.

Também foram anunciadas 6 mil contratações de docentes, número que está longe de resolver o problema – já que as universidades federais precisam atualmente de 12 mil novos professores e isso, sem contar com os que devem se aposentar este ano e ao longo de 2005, o que deverá computar uma necessidade de mais 2 mil aposentadorias por ano nas instituições federais – mas que deverá ajudar a reduzir a carência de pessoal.

Todavia, esses são esforços emergenciais e deve-se considerar o que o governo tem proposto, estruturalmente, para solucionar a falta de recursos nas instituições públicas: a criação de um “Fundo para o Financiamento das Instituições Federais”, alimentado por uma cesta de alíquotas sobre impostos, cujo teor merece cautela, pelo menos em três aspectos. Primeiro, porque dentre as alternativas que o MEC vem estudando para aumentar as fontes de recursos para a área, existe a polêmica idéia de criação de uma loteria. Trata-se de fonte não-orçamentária e, portanto, instável ou paliativa, e que, mais uma vez, denuncia que a educação não se encontra entre as prioridades governamentais. Além disso, a proposta vincula o repasse de verbas para

as universidades aos Planos de Desenvolvimento Institucionais que vierem a contemplar projetos de interesse do governo, o que poderá significar grandes riscos para a autonomia universitária, deixando as instituições de educação superior à mercê das prioridades governamentais em curso (MANCEBO, 2004-b). Por fim, há que se considerar uma emblemática lacuna nessa proposta de financiamento. O governo defende a idéia do Fundo ser composto de dois itens: uma parte dos recursos seria garantida e repassada automaticamente para as instituições federais para garantir o funcionamento normal dessas instituições e a outra parte seria liberada depois de negociações entre o MEC e as universidades para projetos de expansão de cursos. Em síntese, os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) obterão funcionamento “adicional” tão somente quando tenham uma “adequada” política de expansão, que venha a gerar um aumento da oferta de vagas. A problemática lacuna a ser destacada é que não há sequer previsão de aumento de recursos, caso os PDIs sejam direcionados ao incremento da pesquisa!

II – Privatização e a abertura da educação superior para a iniciativa de empresas comerciais de ensino

A análise da privatização requer que se amplie o foco, além da evidente privatização decorrente do ajuste e da diminuição do investimento estatal em instituições educacionais públicas, como analisado no item anterior. Outros aspectos desse mesmo processo não são tão aparentes e merecem análise mais acurada, como é o caso da promoção de iniciativas empresariais na educação.

A proposta do atual governo brasileiro de “expandir o acesso e promover a permanência do aluno no ensino superior, independentemente da natureza da instituição a que pertença – quer seja ela pública, privada, comunitária ou filantrópica” (HENRIQUES; LÁZARO, 2004, p.40), materializada no programa Universidade para Todos, aplica-se bem a esse raciocínio. A isenção tributária desencadeada pelo ProUni talvez não pese muito em termos de uma redução dos recursos estatais destinados à educação superior pública, todavia botará em curso um mecanismo de reconfiguração quanto à oferta do ensino superior, na medida em que delegará responsabilidades públicas para entidades privadas e,

lhor dito, promovendo um embaralhamento das barreiras entre o público e o privado, abrindo espaço para a emergência de uma esfera pública não-estatal, uma forma híbrida entre o estatal, o privado e o público.

No escopo dessa racionalidade de desobrigação do Estado em relação à prestação de serviços e conseqüente mercantilização destes, não se pode deixar de registrar um outro projeto governamental que vem “correndo” por fora das discussões da Reforma Universitária, mas que pode ser considerado central nos processos de privatização, caso aprovado e implementado no campo educacional. Trata-se do Projeto de Lei nº 2546/ 2003, aprovado em 17 março

A problemática lacuna a ser destacada é que não há sequer previsão de aumento de recursos, caso os Planos de Desenvolvimento Institucionais sejam direcionados ao incremento da pesquisa!

mesmo que os alunos não paguem mensalidades ou as paguem pela metade, contribuirá para o aumento da oferta privada nesse campo.

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), me-

de 2004, na Câmara dos Deputados, ainda em tramitação no Senado, que versa sobre as parcerias público-privadas (PPPs).

Tal projeto delega atribuições do Estado à iniciativa privada para todos os tipos de empreendimentos e gestão, inclusive sobre os serviços públicos sociais e de saneamento, e diz respeito também à educação. “Regular, legislar e policiar” são os únicos domínios de responsabili-

dade governamental que ficarão interditados às PPPs. Todos os demais campos de atividade estatal, quer se trate da produção e comercialização de bens e serviços de natureza pública e coletiva, da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico, da defesa do meio ambiente, da conservação do patrimônio histórico e cultural, da representação externa dos interesses da Nação e do Estado, bem como do oferecimento de formação superior, enfim, todos esses campos ficarão abertos à contratação de parcerias (JURUÁ, 2004).

Se aprovado, uma importante parcela de atribuições que hoje cabem ao Estado, por força da Constituição, poderá ser transferida para a iniciativa privada – o que na prática já vem ocorrendo no âmbito do Programa Universidade para Todos. Em decorrência, o princípio da universalização da oferta dos serviços públicos poderá ser abandonado, cabendo ao Estado tão somente o investimento em ações focais através de programas assistenciais, destinados à população mais pobre e miserável.

III - Privatização indireta: o gerenciamento empresarial

Mas, faz-se necessário caminhar um pouco mais. A preocupação com a lógica privatizante deve ir além das já citadas: o enxugamento do financiamento público para a educação superior; ou a abertura do campo para a iniciativa de empresas comerciais de ensino. Há que se preocupar com a privatização de forma indireta, mas nem por isso menos eficaz: aquela que pode ocorrer pela introdução de mecanismos de administração e gerenciamento empresariais nas instituições públicas educacionais, es-

pecialmente para a busca de recursos junto ao mercado (MANCEBO, 2004-b).

Dentre outros aspectos que se poderia analisar, uma faceta da privatização interna que merece atenção no atual contexto é a que induz as instituições de educação superior à formulação de contratos de pesquisa com empresas, venda de serviços e consultoria, entre outras, abrindo caminho para que se transformem os produtos da educação superior em bens privados e para que se mercantilize o conhecimento. Infelizmente, esse é o quadro que se poderá observar, caso o Projeto de Lei nº 3.476/2004, conhecido como Lei de Inovação Tecnológica, seja aprovado⁵.

Tal Projeto de Lei – que poderá afetar a universidade em profundidade, pois cria procedimentos mais rápidos de transferência e licenciamento de tecnologia das entidades de pesquisa para a indústria – vem sendo discutido basicamente por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia e, portanto, encaminhado literalmente “a parte” dos debates sobre a Reforma Universitária.

Uma das conseqüências esperadas a partir da aplicação dessa lei, segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia, será a implementação de um novo e mais flexível marco regulatório na relação entre a economia e os institutos públicos de pesquisa, que aumentará as chances de participação de empresas brasileiras no mercado internacional com condições de competir com a tecnologia de outros países. Assim, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica, a União vai incentivar as empresas a apoiar e investir em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico por meio da concessão de recursos financeiros, humanos, materiais e de infra-estrutura.

No que tange à universidade brasileira, essa nova Lei viabilizará a transferência de tecnologia das universidades e centros de pesquisa para as empresas, prevendo a incubação de empresas no espaço público, a possibilidade de compartilhamento de infra-estrutura, equipamentos e recursos humanos, o afastamento de pesquisadores das universidades públicas para tentar transformar seus inventos em negócios, além de autorizar o aporte de recursos orçamentários diretamente à empresa, no âmbito de um projeto de inovação. Apresenta, ainda, mecanismos para o incentivo à inovação como a bolsa de estímulo à inovação e o pagamento de adicional variável não-incorporável à remuneração permanente, concedidos a pesquisadores-docentes dedicados a projetos de inovação em parceria com empresas, com recursos captados pela própria atividade. Além disso, os órgãos públicos de pesquisa que prestarem serviços a empresas poderão receber um auxílio financeiro extra, ou seja, as instituições de pesquisa receberão participação nos lucros gerados pela transferência de tecnologia (MANCIBO, 2004-b).

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 riscos dessa Lei ficam por conta da mercantilização do conhecimento, do arrefecimento do potencial crítico que a universidade dispõe desde sua gênese e do aprofundamento do quadro de

heteronomia das universidades, que incrementarão sua dependência dos recursos, da direção e do controle não somente do Estado mas, em especial, do mercado (SGUISSARDI, 2002, p.123).

Como destacado inicialmente, o Projeto que regula a inovação tecnológica, a despeito de tratar diretamente da produção do conhecimento no interior das universidades, não vem sendo discutido articuladamente com a Reforma Universitária (RU). Na realidade, sob o título de RU, a formação profissional é que tem assumido a centralidade dos debates, reduzindo, portanto, a educação superior a um dos seus aspectos – o ensino.

Pensar o ensino, a ampliação do acesso e a formação profissional sem qualquer contrapartida imediata e pública relacionada à ampliação da produção de conhecimento, tecnologia e cultura é reduzir a universidade e seu espaço de invenção, descoberta, produção de teoria, divulgação de novos conhecimentos e encaminhamento de soluções para problemas da realidade social (FÁVERO, 1998).

Delegar a questão da inovação tecnológica a outros ministérios, retirá-la dos debates sobre a Reforma Universitária ou tratá-la desarticuladamente da formação profissional poderá significar o empobrecimento do ensino, o aprofundamento do quadro de mercantilização do conhecimento, bem como o arrefecimento do potencial crítico que a universidade tem por obrigação manter.

Considerações Finais

O processo de reestruturação universitária, que tomou corpo nos últimos dez anos, questionou o caráter público das universidades e redefiniu a função social que estas instituições exercem (ou deveriam exercer) em uma sociedade democrática. Esse rol de mudanças deitou raízes no solo universitário e, em diversos aspectos, faz-se presente nas propostas da Reforma Universitária e outros projetos que correm por fora desse processo, em curso no atual governo.

No entanto, toda a dura herança dos anos que precederam o atual governo não pode justificar o prolongamento de políticas pautadas pela desvalorização e mercantilização da instituição educacional pública, tornando-se necessárias novas diretrizes para a educação superior.

Primeiramente, nunca é demais reafirmar que a educação superior é um *bem público* e *direito de cidadania*, cabendo ao Estado e ao fundo público estatal, em seus diferentes níveis, a responsabilidade pela criação, expansão e manutenção desse nível de ensino. Assim, defende-se que as políticas para a educação superior deverão ser sempre políticas públicas de Estado, que não transfiram a execução de suas atribuições constitucionais para o setor privado.

Em segundo lugar, é necessário se acautelar contra as saídas pragmáticas, e isso pelo menos em dois sentidos: (1) quando se defende a adesão incólume e acrítica da universidade às demandas de mercado e/ou à “sociedade do conhecimento” e (2) quando se busca, apressadamente, soluções para problemas complexos, apelando

para o assistencialismo e para os chamados programas compensatórios.

É preciso, ainda, fazer valer o exercício da autonomia, enquanto gestão democrática do projeto político-pedagógico da universidade. A universidade não deve ser uma mera extensão do Estado, ou do governo em questão e esse distanciamento é condição para que a crítica da realidade social possa ser desenvolvida. Ensino, pesquisa e extensão dependem de liberdade e autonomia política e, nesse cenário, cabe à universidade a definição de seu próprio projeto político e acadêmico.

Um sistema de educação superior deve, necessariamente, abrigar instituições capazes de associar plenamente ensino, pesquisa e extensão. Assim, deve-se rejeitar projetos que visam à destituição da universidade pública como *locus* de produção do conhecimento socialmente relevante, recusar propostas que tentem substituir um sistema de ciência e tecnologia, de base pública e estatal, por um sistema em sintonia com o empresariamento do ensino superior, bem como as iniciativas que apregoem a fragmentação das atividades universitárias de pesquisa (MANCIBO, 2004-b).

Por fim, há que se preservar a universidade e seu espaço de processamento crítico, analítico e de sistematização e integração da ciência e da cultura produzida, construindo nas universidades públicas a iniciativa e responsabilidade institucionais a respeito do ensino, dos programas de pesquisa, bem como dos projetos de extensão, alçando-a, assim, à condição de instituição crítica.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 6 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 15 de outubro 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. **Medida Provisória nº 213**, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 15 de outubro de 2004.
- BRASIL. MCT. **Projeto de Lei nº 3476**, 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: 03 de agosto de 2004.
- 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. MEC. **Projeto de Lei nº 3582**, de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 03 de agosto de 2004.
- BRASIL. MEC. **Projeto de Lei nº 3627**, de 2004. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 15 de julho de 2004.
- BRASIL. MEC. **Resumo do pronunciamento do Ministro de Estado da Educação**, no dia 7 de junho de 2004, acerca de enunciados gerais sobre os princípios e as diretrizes da Reforma da Educação Superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/reforma/Documentos/DISCURSOS>>. Acesso em: 08 de junho de 2004.
- 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. Ministério do Planejamento; Ministério da Fazenda. **Projeto de Lei nº 2546**, 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: 03 de agosto de 2004.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Universidade, pesquisa e iniciação científica: anotações para um debate. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 8, p. 89-100, 1998.
- HENRIQUES, Ricardo; LAZARO, André. Financiamento. **Cadernos do MEC**, v.1, n.1, p. 36-42, jul. 2004.
- JURUÁ, Ceci Vieira. PPP: os contratos de parceria público-privada. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/documento>>. Acesso em: 03 de agosto de 2004.
- MANCEBO, Deise. “Universidade para todos”: a privatização em questão. **Pro-Posições**, Campinas, v.15, n.3(45), 2004-a.
- MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, 2004-b (no prelo).
- 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, p. 32-47, 2004.
- SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Limiar do Novo Século: traços internacionais e marcas domésticas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 3, n. 7, p. 121-144, Set. Dez. de 2002.

Notas

¹ Versão preliminar desse texto foi apresentada em palestras conferidas na UNICAMP e na UERJ, a convite das associações de docentes dessas universidades. Como se trata da análise de um processo em curso, a leitura desse trabalho deve considerar, obrigatoriamente, o momento em que foi escrito: outubro de 2004.

² Conforme a Medida Provisória, são considerados pobres os estudantes advindos de famílias com renda *per capita* que não exceda um salário mínimo e meio, no caso das bolsas integrais, ou três salários mínimos para o recebimento das bolsas parciais.

³ Atualmente, as instituições filantrópicas já são obrigadas a aplicar 20% de sua renda bruta em “gratuidade”, mas a legislação que regula a matéria não esclarece qual o tipo de serviço a ser oferecido.

⁴ 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. Além disto, as instituições de ensino superior que não gozam de autonomia ficam autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do termo de adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno, na forma do regulamento.

⁵ O Projeto de Lei nº 3.476/2004 foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 7 de julho de 2004 e seguiu para discussão no Senado Federal, situação que permanece até a presente data.

Funcape

o público e o privado sem fronteiras

A Fundação Cardiovascular Pedro Ernesto – Funcape – foi constituída em dois de outubro de 1996, como pessoa jurídica de direito privado, filantrópica e sem fins lucrativos, através de escritura lavrada no 18º Ofício de Notas da Cidade do Rio de Janeiro. Assinam como instituidores trinta e três médicos e dois enfermeiros. Todos servidores do Hospital Universitário Pedro Ernesto. Afora o nome, nada na escritura ou no estatuto da fundação informa qualquer vínculo com o Hupe, nem tampouco com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Nem mesmo ao informar o endereço faz-se referência à instituição na qual está hospedada: “A FUNCAPE terá sede e foro na Av. 28 de Setembro nº 77, sala 251, na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, podendo instalar ou abrir sucursais, ouvido o Ministério Público, através de sua Provedoria de Fundações”, informa o artigo 2º do Estatuto.

O mesmo ocorre na descrição das finalidades da fundação. No artigo 3º, afirma-se o princípio de “colaborar e apoiar financeiramente setores da cardiologia”, sem mencionar a instituição. Não há referência à universidade e ao hospital nem quando se relaciona entre as finalidades uma política de formação e aperfeiçoamento de

recursos humanos. Pelo estatuto original e escritura de constituição, a Funcape não foi criada como uma fundação de apoio ao Hospital Pedro Ernesto ou à Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

O apoiado e o apoiador

Omissão semelhante mas de efeito diverso é verificável em algumas das peças publicitárias da Funcape. Os textos dos impressos confundem deliberadamente a instituição pública e a organização privada. Ao apresentar os serviços, ressalta-se a tradição de mais de vinte anos de setores como a ecocardiografia e a cirurgia cardíaca. Por óbvio, vende-se a experiência construída pela instituição pública, já que a fundação não conta mais de oito anos de existência. Por fim, a propaganda aponta o “acoplamento” ao hospital universitário como uma das “garantias para que os nossos objetivos (da Funcape) sejam alcançados”.

A confusão é de tal ordem que o Conselho Curador da Funcape relaciona entre os objetivos alcançados pela organização uma vasta produção acadêmica, que inclui um conjunto de 8 doutorados, 34 mestrados e 217 trabalhos apresentados em congressos. “Este foi o objetivo estratégico que mais satisfação nos deu”, afirma um relatório

pe

pesquisa, texto e edição
Ronaldo Coutinho, Sérgio Franklin e Tadzia Maya



apresentado à reitoria da universidade em março de 2004, sublinhando a apropriação indébita da produção própria à universidade e sua estrutura.

Entrevistado pela *Advir*, um dos instituidores da fundação, professor Ayrton Pires Brandão, reconhece a confusão entre público e privado. “Passa por privatização do serviço público, como muitas pessoas falam, mas, na verdade, nossa fundação não é diferente em nenhum aspecto das que já existem”, defende.

Presidente do Conselho Curador da Funcape, o professor Ayrton define da seguinte forma a relação da organização com o Hupe: “A fundação não tem hospital, ela vende um serviço e, também, compra um serviço do hospital. Se o hospital não puder fornecer esse serviço, nós também não

administrações da universidade e do hospital quanto ao isolamento e o desconhecimento quanto à atuação da fundação. “No início tivemos apoio integral e estímulo por parte do Reitor Antonio Celso Pereira e do Diretor do Hospital Francisco Barbosa quando foram firmados os primeiros convênios com a Uerj e o Hupe. Infelizmente não tivemos a mesma sorte com as administrações que se seguiram, principalmente, pela descontinuidade da administração do HUPE.”

Convênio com fundação não foi renovado

Logo após sua instituição, em 98, a Funcape e a Uerj estabeleceram um convênio guarda-chuva com a validade de

Pelo estatuto original e escritura de constituição, a Funcape não foi criada como uma fundação de apoio ao Hospital Pedro Ernesto ou à Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

poderemos oferecer o serviço lá fora. As dificuldades do hospital se refletem no funcionamento da Funcape”.

Porém, a simbiose desejada pelos dirigentes da Funcape não se cumpriu, favorecendo o obscurecimento da relação entre o hospital e a fundação. O objetivo estratégico de “atuar conjunta e harmonicamente com a Uerj e suas unidades, especialmente com o Hupe foi muito pouco produtivo”, descreve o relatório de março de 2004. O texto reitera declarações realizadas em diversos momentos por diferentes

cinco anos. O convênio é uma espécie de contrato generalista, que permite que outros tipos de convênios sejam estabelecidos a partir dele, mediante termos aditivos. Em 2003, o prazo se expirou e, até o fechamento desta edição, o convênio não fora renovado.

Pouco antes de expirar o prazo, a revista *Advir* procurou o então diretor do Hupe, professor Carlos Teles. A administração constituía uma comissão especial para negociar a renovação do convênio, coordenada pelo professor Carlos Farias.

A principal preocupação da administração à época era o fato da Funcape não ser efetivamente uma fundação do hospital. “É necessário haver um equilíbrio (no número de representantes do hospital no Conselho Curador) para começamos a transformá-la numa fundação do Hospital Pedro Ernesto”, avaliava o professor Carlos Farias. Para tal, acordou-se na comissão uma mudança no Estatuto e uma alteração da composição do Conselho.

A proposta era expandir a atuação da Funcape a outras disciplinas como a urologia, nefrologia, ortopedia, neurocirurgia, o Centro Universitário do Controle do Câncer, entre outros: “o que a gente quer é que essa fundação – tenha o nome que tiver – seja uma fundação hospitalar ampla, utilizada pelo Hospital Pedro Ernesto e não por uma unidade ou por duas unidades”, reclamava Farias.

Segundo o professor Carlos Teles, a sua administração fez um “mergulho” na fundação: “Posso te garantir que não há mais caixa-preta da Funcape, não há nada sobre a fundação que não tenhamos conhecimento”. Até o término da sua administração, porém, nenhum resultado deste “mergulho” foi divulgado. No entanto, foram implementadas mudanças na fundação com o objetivo de ampliar suas atividades.

Em março de 2002, através de uma portaria do Ministério Público, alterou-se o Estatuto da Funcape, sua finalidade principal passou a ser “prestar assistência no campo da saúde, especialmente para o setor cardiovascular do Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE) e aos pacientes que o freqüentam”. A alteração, que repara em parte o esdrúxulo da desvinculação formal com a instituição que a hospeda, não determina exatamente o apoio exclusivo da Fundação ao Hupe.

Um ano depois, nova alteração no estatuto promoveu a inclusão de seis novos membros

no Conselho de Curadores, dando continuidade à reconfiguração acordada com a administração do professor Teles. Segundo o relatório do Conselho Curador, o propósito era “integrar outros serviços/disciplinas com potencial para fazer crescer a Fundação e melhor servir os seus objetivos”. Foram incluídos representantes da Urologia, Ortopedia, Neurocirurgia, Nefrologia, Oftalmologia e Radiologia.

As mudanças de gestão na Uerj e no hospital suspenderam os planos de expansão e a renovação do convênio. “A Funcape está atuando ilegalmente dentro do hospital”, afirma Jorge Luis Mattos de Lemos, o Gaúcho, servidor do Hupe há mais de vinte anos, quinze destes atuando na enfermaria da cirurgia cardíaca.

“A Funcape é, hoje, um inquilino indesejável, que não paga aluguel e nos desvirtua de exigir do governo que cumpra seu dever de manter a universidade e o hospital”, acredita Gaúcho. “Houve uma época que não podíamos comprar algumas medicações no CTI Cardíaco e a Funcape arcou com as despesas da compra, mas esta obrigação não é dela, é do Estado. Quando não interessar mais, quando não for mais vantajoso para a fundação estar no Hupe, ela sai, e aí como fica?”, completa.

As relação custo-benefício da atuação da Funcape pode ser medida em parte pelo retorno financeiro que traz para o Hupe. Em 2002, quando a *Advir* iniciou o levantamento sobre a fundação localizamos na página da Provedoria de Fundações a prestação de contas da organização referentes ao ano de 2001. A provedoria é o órgão do Ministério Público, ao qual todas as fundações do Estado são obrigadas por lei a prestar contas.

Para nossa surpresa, não havia no documento nenhum item informando sobre o montante repassado ao Hupe. Os dados bastante simplificados informavam que a

Funcape obtivera uma receita total de pouco mais de R\$ 1,1 milhão. No quesito despesas são relacionados os gastos com encargos sociais (R\$ 65.185,85), impostos sobre serviços (R\$ 49.616,91), despesas financeiras (R\$ 5.275,58) e despesas diversas (R\$ 730.697,09). A imprecisão do último item configura a nebulosa relação financeira com o Hospital.

Em outubro de 2003, o diretor-presidente da Funcape, Roberto Pozzan, foi convocado a depor na Comissão Parlamentar de Inquérito criada na Alerj para investigar a atuação de organizações não-governamentais. Aos deputados, o dirigente informou que no período de janeiro de 2000 a junho de 2003, o repasse da Fundação para o Hupe foi da ordem de 1 milhão e 300 mil reais." O dirigente relatou ainda que no ano de 2003 o repasse era de 562 mil reais até então. Pozzan não soube precisar aos parlamentares o total do faturamento da fundação neste período. Segundo ele, os recursos não são transferidos de forma direta: "a solicitação de pagamento de determinado procedimento ou equipamento ou de determinado insumo é feito pelo diretor do hospital, que solicita à Fundação e esta faz esse pagamento", declarou.

No relatório encaminhado à reitoria da Uerj, consta como faturamento da Funcape em 2003 o total de R\$ 1.236.078,70. Segundo a tabela demonstrativa, coube ao Hupe 30% desta receita: R\$ 370.823,62.

O montante repassado para o hospital é ínfimo em relação ao orçamento geral do Hupe. Só do Fundo Estadual de Saúde, o Hospital recebeu em 2003 uma média mensal de custeio da ordem de 1,2 milhões de reais. O repasse do SUS também está em torno de R\$ 1,5 milhão segundo a Diretoria de Planejamento da Uerj.

A diferença entre o faturamento e o repasse, segundo explicou Pozzan à CPI da Alerj, é destinada principalmente à complementação salarial. Os recursos são

destinados ao pagamento dos médicos que realizam os procedimentos, através de uma tabela" (tabela de honorários da Associação Médica Brasileira).

"Do jeito que está não pode ficar"

No início de 2004, a nova reitoria da Uerj solicitou ao Conselho Curador da Funcape um relatório das atividades desenvolvidas pela fundação até dezembro de 2003. Segundo o vice-reitor, Ronaldo Lauria, o relatório servirá a uma comissão institucional de estudo das relações entre a Funcape, a Uerj e o Hupe. A comissão será composta por um representante dos funcionários técnico-administrativos do Hupe, dois da Funcape, um da reitoria, um da vice-reitoria, e um da Diretoria Jurídica da Universidade (Dijur).

"Hoje o hospital não ganha nada com a atuação da Funcape, pois o que é repassado tem como referência o valor da tabela SUS", lembra o vice-reitor. "Não há nenhuma forma de controle da instituição sobre a fundação: da decisão sobre a aplicação das verbas ao controle de entrada de pacientes. Caso mantenhemos a atuação da Funcape no hospital, tudo terá que ser revisto", prevê Lauria. "Do jeito que está não pode ficar", sentencia. Apesar da não-renovação do convênio, o vice-reitor não identifica problemas legais com a fundação. "Há dois tipos de discussão", afirma, "uma é a questão legal, administrativa, e outra é a questão ética. Todas as críticas feitas à Funcape estão calcadas neste último ponto e não na questão jurídica", conclui.

"Na Funcape é assim: marcou, pagou, operou"

"- Era isso que eu queria perguntar ao senhor: A fila é única. Na hora da cirurgia, se for um paciente da Funcape, vai haver remuneração pelo convênio, e se

não, não. Mas não importa se é paciente que veio pela Fundação ou pelo Pedro Ernesto, é por ordem de chegada, digamos assim?”

“— O encaminhamento é diferente, Deputado (...) A Fundação faz atendimentos eletivos. O que é um atendimento eletivo? É um atendimento que entra com hora marcada. Eu não tenho uma porta aberta dizendo o seguinte: “Todo mundo entra por aqui”. Eu tenho um encaminhamento para uma cirurgia cardíaca, que é feita com hora e dias marcados, e isso é feito e encaminhado diretamente pelo convênio.”

O diálogo acima ocorreu entre os deputados Alessandro Molon (PT) e o presidente da Funcape, professor Roberto Pozzan, durante a CPI das ONG's e coloca uma das

lho Curador da Fundação à reitoria. Contabilizando exclusivamente os procedimentos na Hemodinâmica, demonstra-se que, em 1999, foram atendidos 4 pacientes Funcape contra 391 do SUS. Uma proporção que, no segundo ano de atuação da fundação, salta para 85 Funcape contra 713 SUS. Os números do atendimento da Funcape na hemodinâmica crescem então gradativamente mantendo quase a mesma proporção com o atendimento SUS. A situação se modifica a partir de 2003, quando os procedimentos SUS decrescem quase à metade (329), enquanto a Funcape continua a crescer na mesma proporção (191).

Outra tabela acompanha a evolução geral de todos os procedimentos da Funcape

A Fundação faz atendimentos eletivos. O que é um atendimento eletivo? É um atendimento que entra com hora marcada.

questões mais controversas da relação das fundações privadas com as instituições públicas de assistência na área da saúde: a dupla entrada de pacientes.

“A fila que existe no Hupe é do SUS. Na Funcape, chegou, pagou, operou”, afirma Gaúcho. O servidor afirma que como o hospital atualmente não tem como realizar estes procedimentos, eles são feitos quase que unicamente via Funcape.

A realidade percebida pelo funcionário da cirurgia cardíaca é traduzida em números no relatório apresentado pelo Conse-

sem medida de comparação com os procedimentos SUS. A atuação da fundação que se mantém tímida até 2001, cresce de 585 para 1.076, em 2002, se mantendo em 1169, em 2003.

O público particular

“Para dar um atendimento diferenciado aos pacientes conveniados do 6º andar”, foram comprados pela Funcape “mesa de refeição, liquidificador, roupa de cama, filtro de água e todo o material para servir as refeições em bandeja térmica”, informa

o relatório de atividades da fundação no ano 2000.

“Essa diferença não foi criada pela Funcape, ela já existia. Há 20 anos atrás existiam 50 quartos particulares no Hupe”, justifica o professor Ayrton Brandão. “Não são os sete quartos particulares (existentes na cardiologia em 2002) que criam a discriminação. Ao contrário, o que estamos realizando é para atenuar a discriminação”, acredita o ex-presidente.

Ayrton cita a compra de um equipamento de hemodinâmica a um custo de U\$ 450 mil, como exemplo de um bom retorno para o hospital da atuação da Funcape. O mesmo argumento foi usado pelo professor Roberto Pozzan durante a CPI das ONG's na Alerj. A aquisição foi motivada pela quebra de equipamento similar pertencente ao hospital, que, descapatilizado, não tinha como realizar o reparo. Durante dois anos o equipamento, comprado de segunda-mão, serviu tanto aos pacientes SUS quanto aos da Funcape. O Ministério da Saúde doou um novo equipamento ao hospital.

Segundo Ayrton, “pelo Estatuto (da fundação), tudo o que for patrimoniado para a Funcape, se houver a extinção, é passado para a universidade”. Porém, o texto do Estatuto não explicita esta determinação. No artigo 43º, lê-se que: “Em caso de extinção da FUNCAPE, seu partimônio terá destinação legal, revertendo à outra instituição com finalidades semelhantes, com sede no Estado do Rio de Janeiro a ser definida na reunião mencionada no artigo 41º”. Este último dispositivo refere-se à reunião dos integrantes do Conselho Consultivo, Curador e Diretor para alteração do Estatuto. Não há nenhuma referência a qualquer alteração desta ordem no relatório das atividades da organização.

O Beneficiado e o beneficiante

“A Funcape traz benefícios apenas para um pequeno grupo de médicos

nas unidades clínicas em que a fundação atua: cirurgia cardíaca, cardiologia e unidade coronária. Eles usam o espaço físico, os funcionários e o nome do hospital”, opina Gaúcho.

Criar e implantar um sistema de reconhecimento e recompensa justo e transparente é uma das funções declaradas da fundação. Entre elas, encontram-se relatadas no documento enviado à administração da universidade: o financiamento de comparecimento em congressos, o pagamento de cursos de aperfeiçoamento e bolsas de estudos. Os valores destas “ações de estímulo” não foram informados.

Ayrton justifica que o objetivo é promover a dedicação exclusiva dos médicos no Hupe. “Como não se tem dedicação exclusiva, o profissional acumula dois, três empregos. O nosso objetivo é ter todo mundo trabalhando no mesmo lugar, com dedicação exclusiva.”, afirma.

Os membros dos conselhos da fundação, a chamada “estrutura pensante”, não recebem pelo exercício desta função, segundo seus diretores. Porém todo médico é remunerado pelos procedimentos realizados. “Utilizamos a tabela de honorários configurada pela Associação Médica Brasileira”, informa Ayrton.

“Os funcionários técnico-administrativos não recebem absolutamente nada. Recebo meu salário da Uerj e cuido tanto do paciente Funcape quanto do paciente SUS. Nunca fiz distinção. Na cirurgia cardíaca, ninguém faz distinção entre um e outro”, declara Gaúcho.

Farinha pouca...

A prática de reservar uma porcentagem dos leitos para convênios com seguradoras de saúde se institucionalizou nos hospitais universitários brasileiros sem respaldo de lei específica e representa, em algumas instituições, 51% do faturamento e 22% da assistência (internações e consultas, por exemplo), segundo dados de

2002 da Associação Brasileira de Hospitais Universitários (Abrahue).

Em 2003, o Congresso Nacional arquivou Projeto de Lei do então Senador Lúcio Alcântara que alterava o art. 43 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde). Se aprovado, o projeto possibilitaria aos hospitais universitários captar recursos provenientes de internações hospitalares, destinando até 25% dos seus leitos operacionais a pacientes que se dispunham a pagar pela assistência prestada.

“Via de regra, as fundações que trabalham dentro de entidades públicas têm um número mais ou menos mágico, que se fala que não deve ultrapassar 30% do atendimento do hospital com outros pacientes que não sejam do sistema público. No nosso caso, praticamente não chegamos nem a 10%.”, declarou Pozzan na CPI das ONG’s. O “número mágico” a que se refere o Presidente da Funcape se baseia numa convenção estabelecida no Instituto do Coração de São Paulo (INCOR), ligado à USP. Lá, desde o início da década de 90, 25% de dos leitos são destinados a pacientes particulares e conveniados.

No Hupe, o ex-diretor Carlos Teles atribuía esta prática à necessidade de compensar o teto que o SUS estabelece para o pagamento de procedimentos de alta complexidade. Ao contrário dos procedimentos de média e baixa complexidade, os de alta são muito bem remunerados pelo SUS.

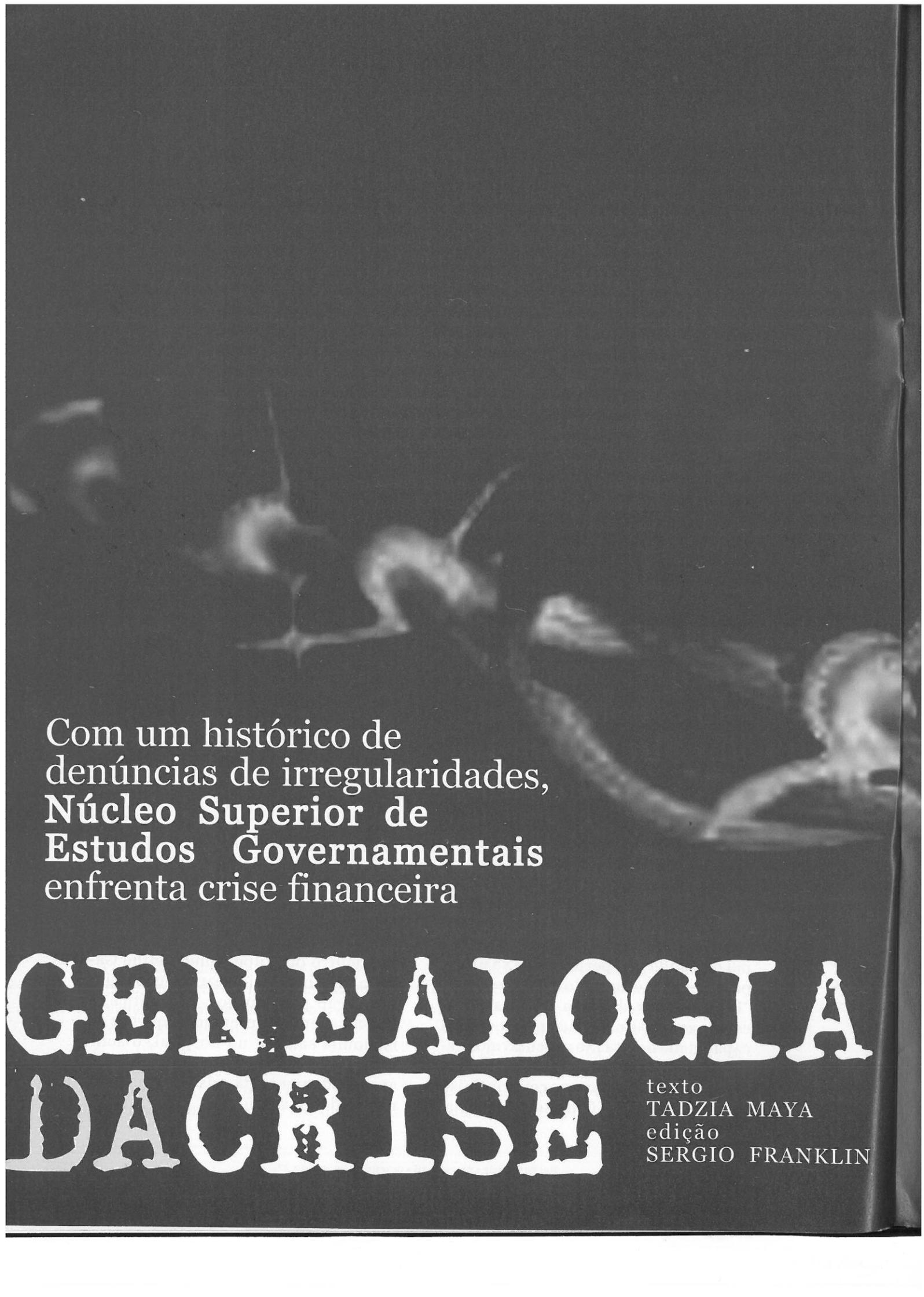
Segundo Teles, o Hupe tem capacidade para realizar diversos destes procedimentos, mas a Secretaria Municipal de Saúde não permite que se ultrapasse um determinado número deles. “É o que eles chamam de cotas para esses exames. Então, ficamos com uma capacidade ociosa. Se executarmos estes exames através da tabela normal do SUS, vamos ter um enorme prejuízo porque esta tabela é muito deficitária,

não dá para pagar nem o custo do exame. É essa capacidade ociosa que poderíamos repassar para os convênios prestando esses serviços para receber dentro do que o SUS permite.”

Esta mecânica produtivista esteve próxima de ser abolida. Em 2004, o Ministério da Saúde e a Abrahue acordaram um novo modelo de gestão para os hospitais universitários. Na prática, o contrato significa a mudança da forma atual de remuneração, em que a instituição recebe diretamente pelo procedimento que realiza. O hospital deixa de receber por produção e passa a contar com uma verba do Ministério da Saúde, orçada a partir de metas definidas pela própria instituição. O modelo foi saudado como a salvação financeira do Hupe, pelo atual diretor do Hospital, Carlos Eduardo Coelho. Pelo contrato, 100% dos leitos dos HU’s deveriam estar voltados para o novo modelo. Porém, uma forte pressão das fundações junto ao Ministério excluiu do projeto os procedimentos de alta complexidade.

O *lobby* empreendido pelas fundações explicita a lógica comercial de sua atuação. O novo modelo, em tese, eliminaria a “capacidade ociosa” já que o hospital receberia por um planejamento estabelecido pela própria administração. Preservou-se com a alteração do novo modelo de gestão a possibilidade de se auferir lucros com a oferta dos “muito bem remunerados” procedimentos de alta complexidade no mercado.

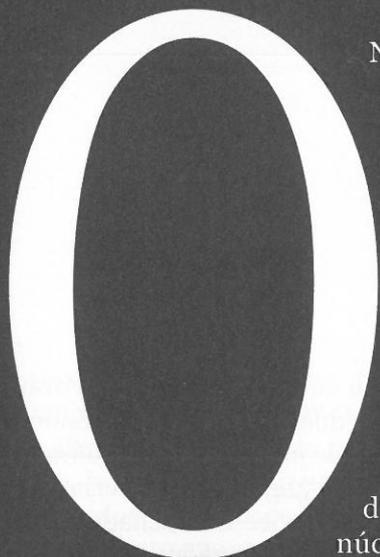
O “jeitinho” que representa a fundação dentro do Hupe, como define Gaúcho, traz benefícios para poucos e insatisfação para muitos. Na prática, a Funcape tem representado a quebra da isonomia salarial no hospital, o acirramento dos conflitos internos e o aprofundamento da crise de financiamento da universidade.



Com um histórico de
denúncias de irregularidades,
Núcleo Superior de
Estudos Governamentais
enfrenta crise financeira

GENEALOGIA DA CRISE

texto
TADZIA MAYA
edição
SERGIO FRANKLIN

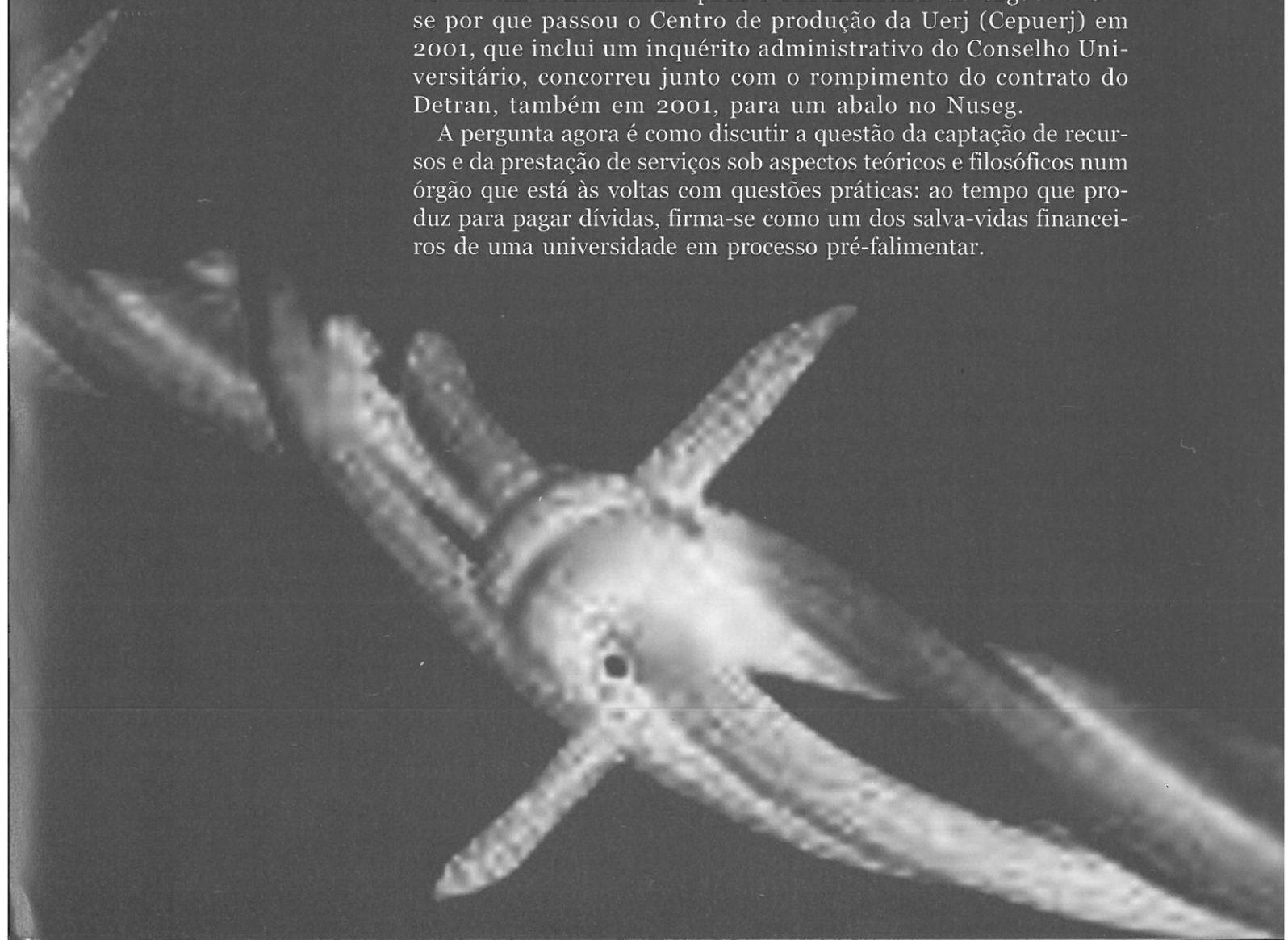


Núcleo Superior de Estudos Governamentais (Nuseg), criado inicialmente para fornecer conhecimento técnico à administração pública sobre temas fazendários, ganha um perfil de órgão prestador de serviços a partir de 1995. “No auge de sua robustez financeira, era fundamentalmente um órgão de encaminhamento de trabalho terceirizado para organismos estaduais”, como afirma o atual diretor do Núcleo, Gustavo Francisco Bayer. Bayer já foi presidente da Asduerj (gestão 92-94) e diretor da Faculdade de Administração Financeira (FAF). Em 2002, assumiu a direção de um órgão que já não é o mesmo há algum tempo. Acumulando dívidas com a Receita Federal e com o INSS, o déficit do núcleo ainda é mais grave porque presta socorro cada vez com mais frequência à administração da Uerj.

O Nuseg que já foi publicamente apelidado de “caixa dois do governo do Estado”, hoje não esbanja mais dinheiro como na época que ainda podia patrocinar grandes projetos, a exemplo da obra de reforma e modernização do Teatro Odylo Costa Filho.

O “buraco financeiro do núcleo” é resultado do histórico de denúncias que o órgão acumula desde 1997, ano que respondeu às primeiras ações na Justiça. Bayer reconhece que essas denúncias contribuíram para o encolhimento do órgão. A crise por que passou o Centro de produção da Uerj (Cepuerj) em 2001, que inclui um inquérito administrativo do Conselho Universitário, concorreu junto com o rompimento do contrato do Detran, também em 2001, para um abalo no Nuseg.

A pergunta agora é como discutir a questão da captação de recursos e da prestação de serviços sob aspectos teóricos e filosóficos num órgão que está às voltas com questões práticas: ao tempo que produz para pagar dívidas, firma-se como um dos salva-vidas financeiros de uma universidade em processo pré-falimentar.



A formação do Nuseg

Pensado e criado na década de 80, o Nuseg já se chamou Nusef, Núcleo Superior de Estudos Fazendários. Com o aval de Brizola, cumprindo primeiro mandato de governador, e de Cesar Maia, então Secretário de Fazenda, o Núcleo foi fundado em 1985 para o aprimoramento dos funcionários da Fazenda. Alexandre Ribeiro, professor da Faculdade de Direito da Uerj e um dos fundadores do órgão, explica que o Nusef foi pensado para “formar executivos de alto nível nas áreas tributária e fazendária do Estado, como já existia na Alemanha”.

no âmbito de suas atividades”. Foram promulgadas duas resoluções tratando do órgão, em 10 de junho e em 8 de julho de 1985. A primeira (524/85) estabelecia que o coordenador e o vice-coordenador do Núcleo seriam ambos designados pelo Reitor, fariam parte do quadro docente das unidades universitárias, mas não poderiam constar no quadro de funcionalismo público da Secretaria Estadual de Fazenda (SEF). Já na segunda resolução (525/85), a única mudança dizia respeito ao histórico dos profissionais que poderiam ser nomeados dali em diante pelo Reitor como coordenadores e vice-coordenadores do Núcleo. Ela cor-

... ao tempo que produz para pagar dívidas, (o Nuseg) firma-se como um dos salva-vidas financeiros de uma universidade em processo pré-falimentar.

O objetivo se resumia, a princípio, em oferecer cursos para os fiscais de secretaria que em sua maioria não eram concursados e não tinham qualificação para exercer as funções.

A resolução que dava conta da criação do órgão foi promulgada na reitoria do Professor Charley Fayal de Lyra. O documento pontuava que era atribuição do órgão promover “atividades pertinentes a aspectos econômicos, tributários e financeiros, bem como à formação de recursos humanos na conformidade dos programas estabelecidos

rigia a primeira, dizendo que tais professores deveriam ser preferencialmente escolhidos entre docentes da Uerj que fossem funcionários da SEF.

Nas duas resoluções constava claramente que “o pessoal admitido à conta dos recursos próprios do Núcleo não terá vínculo empregatício com a Uerj”.

Em 1995 veio a reformulação do órgão. O que poderia parecer uma simples mudança do termo ‘fazendários’, para ‘governamentais’, era na verdade a concretização de

uma pressão exercida há muito, para que o órgão ampliasse seus convênios e aumentasse a abrangência de suas parcerias. A prestação de serviços agora não se resumiria aos estudos fazendários, mas abarcaria qualquer contrato que conseguisse cumprir a nada difícil tarefa de se inscrever como “prestador de serviços no campo da gestão governamental”. O Reitor Hésio Cordeiro promulgou a resolução que alterava a nomenclatura em 28 de novembro de 1995. A partir daí os convênios se espalharam por todas as secretarias e órgãos de administração indireta do estado. Fornecedor de mão-de-obra temporária e terceirizada para o Estado, o Nuseg é hoje um dos principais órgãos prestadores de serviços funcionando dentro da Uerj.

Na mira da Justiça

Em 10 de março de 2004, o jornal *O Dia* publica depoimentos de Alexandre Feitosa ao Ministério Público. Alex, como era conhecido o ex-obreiro da Igreja Universal, revelava que o esquema de fantasmas envolvendo a Loterj de Waldomiro Diniz ultrapassava o âmbito das loterias e chegava até à Uerj, através do Nuseg.

Ele contou que intermediava o recebimento de salários de funcionários-fantasmas todo mês, através de cartões magnéticos bancários. Os funcionários fantasmas eram por sua vez nomeados em órgãos públicos por influência do Bispo Rodrigues.

A denúncia ratificava um velho esquema no Nuseg: o apradrinhamento político. “Cada deputado tinha direito a mais ou menos 20 cargos-fantasmas no Nuseg. Todo mundo sabia”, relatou Alex. A partir do favorecimento político abria-se caminho para outra irregularidade, o desvio de dinheiro por funcionários públicos, caracterizado como peculato. As pessoas indicadas pelo Bispo funcionavam como laranjas, ficando com

uma pequena parte e devolvendo o restante para o “padrinho”.

Alex, com seu depoimento, veio somar material a já extensa lista de escândalos que envolve o núcleo. O seu primeiro abalo, porém, aconteceria no ano de 1997. A deputada estadual Heloneida Studart (PT) ajuizou um total de cinco ações populares contra a Secretaria Estadual de Fazenda, a Fundação Teatro Municipal, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae), a Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (Conerj) e, finalmente, contra o Nuseg. Em comum, todos esses órgãos eram acusados de desrespeitar os direitos trabalhistas.

Heloneida contou que ela e o advogado Luiz Paulo Viveiros de Castro resolveram impetrar as ações depois que professores da Uerj e funcionários do Núcleo procuraram seu gabinete para denunciar as mais diversas irregularidades no órgão. Muitos relatavam que já trabalhavam há seis, sete anos no Nuseg e nunca tinham recebido férias ou décimo-terceiro salário. Apontavam também o verdadeiro cabide de empregos de cabos eleitorais de diversos deputados em que o órgão vinha se transformando. Heloneida, então, dirigiu, por mais de uma vez, um requerimento de informações ao governador Marcello Alencar, perguntando se haviam funcionários da SEF contratados pela Uerj sem concurso público e, caso existissem, que fossem discriminados seus nomes e salários. Não recebeu resposta. Dirigiu o mesmo requerimento ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) e recebeu uma vasta lista: “Eu fiquei profundamente impressionada, porque havia salário de seis mil reais, quando um deputado ganhava, líquido, quatro mil e duzentos reais”, diz Heloneida.

Ela entrou com três ações populares contra o Nuseg no início do ano de 1997, acusando o Núcleo de contratar centenas de

profissionais sem promover qualquer processo seletivo. A primeira ação questionava as contratações de cerca de 800 pessoas pela Secretaria Estadual de Fazenda, a segunda pedia esclarecimentos sobre os contratos com o Teatro Municipal e a terceira questionava as contratações feitas via Nuseg pela Companhia de Água e Esgotos (Cedae),

“A fraude engendrada na Uerj através do Nuseg estava permitindo que diversos órgãos públicos fraudassem a legislação”, explica Heloneida. A intermediação da Uerj permitia fundamentar essa contratação ilegal com a excepcionalidade que as universidades possuem de dispensar a licitação. Heloneida afirmava que o acúmulo de tais procedimentos aumentava o rombo nos cofres do Estado. O caráter não lucrativo da Uerj estava sendo utilizado pelo Estado para contratar um sem número de funcionários que lhes prestavam serviços os mais genéricos de forma continuada sem que os mesmos fossem admitidos por concurso público. A Fundação Teatro Municipal, por exemplo, recorreu ao Nuseg para contratar uma equipe inteira de coristas, bailarinos, instrumentistas e técnicos de som e luz em serviços cujo montante ultrapassou o patamar de R\$ 944 mil. “Qual o sentido deste convênio se não há ali nenhum funcionário da Uerj e a universidade não tem faculdade de Música”, perguntava Viveiros de Castro.

O advogado dizia que no Nuseg havia não só a alocação de cabos eleitorais e afilhados políticos, mas podia-se notar também a existência de outros crimes embaixo do tapete. Lavagem de dinheiro e corrupção eram alguns deles, visto que muitos contratos eram fictícios e dispunham de inúmeros laranjas na folha de pagamento. Ele acusava o Nuseg de empregar pessoas que eram indicações de políticos do interior que favoreciam em suas cidades e currais eleitorais o governo

do Estado. Também recaíam sobre o Nuseg acusações de compactuar com uma farsa onde milhares de pessoas com cargos na própria universidade colocavam laranjas em contratos para também receber ‘nusegs’. Isso porque, a essa altura, o nome ‘nuseg’ já havia se transformado em unidade monetária. De acordo com Viveiros de Castro, ‘1 nuseg’ correspondia a R\$ 2 mil. As negociações eram feitas com base em quantos ‘nusegs’ a pessoa podia garantir a outra.

Luiz Paulo relatou a história de uma estagiária do Nuseg que ficou assustada quando lhe pediram em junho para que assinasse recibos referentes a janeiro. “Isso era muito comum no Nuseg”, conta o advogado, “eles pediam para a pessoa assinar não sei quantos meses pra trás para depois ‘rachar’, dividir o dinheiro”.

O fato é que, quando eram contratados, os prestadores assinavam uma ficha informando nome, número do CPF e conta no Banerj. A única relação que passavam a ter a partir dali era o depósito feito todo fim do mês em suas contas.

Em todas as ações que impetrou, Heloneida pedia a declaração de nulidade dos atos praticados em afronta à lei, com a condenação dos responsáveis à devolução de todos os valores pagos aos beneficiários. A Uerj contestou as ações argumentando que as contratações não eram para o quadro permanente de servidores, e sim para o exercício de funções temporárias. De fato, os contratos com o Nuseg são de no máximo dois anos, mas como explicou o coordenador interino do órgão na época, Norberto Fernandes, “eles podem ser renovados excepcionalmente em caso de projetos de grande especificidade”. Alguns assessores da universidade mencionavam a máxima, segunda a qual “todo cargo tem uma função pública, mas nem toda função tem um cargo correspondente”.

A Justiça condenou a Uerj, o ex-secretário de Fazenda, Edgar Rocha e o ex-reitor Hésio Cordeiro a devolver aos cofres do estado 10% do valor do contrato de R\$ 30 milhões, cobrado a título de taxa de administração. A 8ª Câmara Cível anulou um contrato firmado entre o Nuseg e a Secretaria Estadual de Fazenda, por considerá-lo uma forma de burlar a exigência legal de concurso público. Há outras duas ações populares tramitando na justiça: uma na 4ª Vara de Fazenda Pública, relativa a contratos entre o Nuseg e a Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio (Cedae); e outra na 10ª Vara de Fazenda Pública, que contesta os

Nuseg. O documento de 17 de março de 1999 estabeleceu que a contratação de novos prestadores de serviço e a assinatura de novos convênios dependeriam de “autorização expressa do governador, mediante justificativa circunstanciada do secretário de estado ou do procurador-geral da real necessidade do serviço”. A rigidez que sugeria o texto não passou dali. Além de renovar os contratos do governo anterior, como os da Secretaria de Fazenda, a gestão de Garotinho aumentou o número de convênios.

Em abril do mesmo ano, uma inspeção especial do TCE produziu um relatório técnico sobre o Nuseg. Nele, constava que o

Além de renovar os contratos do governo anterior, a gestão de Garotinho aumentou o número de convênios.

convênios do núcleo com o Teatro Municipal. Solicitamos à Diretoria Jurídica da Uerj informações sobre o resultado dos processos, mas, até o fechamento desta edição, não obtivemos resposta.

O governo e o Nuseg

Em 1999, Anthony Garotinho foi eleito governador do Estado. Em março do mesmo ano, ele determinou que em 48 horas todas as secretarias, fundações e autarquias encaminhassem a listagem dos prestadores de serviços e dos convênios firmados com o

Núcleo não tinha pessoal e fornecia mão-de-obra para atividades contínuas e por vezes burocráticas, afastando-se da natureza da prestação de serviços. Esse relatório serviria de base para um voto em 2002 do conselheiro Sérgio Quintella, no qual ele acusava mais uma vez o órgão de contratar sem concurso público. Em seu voto, Quintella citou o relatório de outra inspeção, onde havia a indicação de que o banco de dados do Nuseg possuía em 1997 aproximadamente 32.220 nomes cadastrados de prestadores de serviço. O voto de Quintella saiu de pau-

ta após pedido de vistas do conselheiro José Leite Nader, ex-presidente da Assembleia Legislativa do Rio, mas movimentou a imprensa e os bastidores da política fluminense. Falava-se que finalmente a caixa-preta do Nuseg seria aberta.

Garotinho repetiria uma vez mais a exigência feita em 1999 quando uma sentença da 8ª Câmara Cível anulou contrato entre o Núcleo e a Secretaria de Fazenda firmado há seis anos e renovado seguidas vezes. Dias depois o governador determinou que todos os secretários e diretores de autarquias e fundações entregassem em 72 horas as lis-

O caso Detran

O Nuseg assinou um convênio com o Detran em 1991, pelo qual o órgão da universidade seria responsável pela modernização administrativa e operacional do Departamento de Trânsito. A partir dali, seja pelo tamanho do projeto, seja por suas cifras milionárias, o convênio Detran/Nuseg começou timidamente a ser visado. Com o impacto das denúncias, transformou-se em alvo principal das atenções.

Conhecido pela terceirização de seus serviços, o Detran vinha contratando sucessivas 'entidades civis' para intermediação de

Cada deputado tinha direito a mais ou menos 20 cargos-fantasma no Nuseg. Todo mundo sabia

tas com o nome dos contratados, suas funções e salários. O prazo estabelecido não foi cumprido. Foram solicitadas pela segunda vez e também nada. O governo dele terminou e as listas nunca apareceram. Na época, o governador Garotinho chegou a dizer que havia um complô de pessoas interessadas em manter aqueles grupos. Viveiros de Castro comentou que não sabia se isso era um recado aos setores que vinham exagerando no Nuseg ou uma demonstração de que o governo de um modo geral não tinha controle total sobre o órgão.

sua mão-de-obra, sendo que a principal foi a Nuseg-Uerj. De acordo com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem), só em 2000 o Detran empenhou R\$ 32,2 milhões para o Nuseg, o que significa uma média mensal de R\$ 2,6 milhões. Num único mês de 1998, foram gastos R\$ 6,4 milhões com o Nuseg. Em 2001, num processo de crise, eram transferidos R\$ 2,38 milhões para o núcleo.

Em agosto de 1999, funcionários do Detran, contratados pelo Nuseg pararam

alguns postos de atendimento na cidade denunciando que estariam sendo despedidos e recontratados por salários menores. Segundo o Detran, os estudantes desligados tinham assinado contrato de prestação de serviços válido por doze meses, renováveis por mais doze. De acordo com o órgão, vencido o prazo de vigência do contrato e com base na lei de provimento 002-97, foram feitas as demissões.

As atividades realizadas pelos funcionários contratados, inclusive estes que entraram em greve, também competiam para a imagem fraudulenta do órgão. As vitórias, onde se verifica o chamado 'poder de polícia' eram feitas por terceirizados, mas eram assinadas pelo servidor estatutário. "A vitória nos veículos é função de Estado, porque é uma fiscalização. Não tem como ser terceirizada", defende o procurador do trabalho Cassio Casagrande.

Casagrande contestou na justiça as mais de quatro mil contratações feitas sem concurso público pelo Detran. Cinco mil pessoas constavam na folha de pagamento, sendo que somente mil eram servidores públicos. Ele tinha provas de contratações irregulares em todos os setores do Departamento, sobretudo nos postos de vistoria, no setor administrativo, no processamento de dados, na identificação civil (carteira de identidade) e no tele-atendimento. A Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho tinha como finalidade obrigar o Detran a realizar concurso público para todas as funções. O procurador reconheceu que se o Ministério Público pedisse a substituição imediata, o Detran ia parar. Solicitou, então, um prazo de 180 dias para a realização de concurso. A ação contra o Detran foi ajuizada e uma liminar proibiu novas contratações até o julgamento da ação.

O acúmulo de acusações e as evidências crescentes de fraudes, culminaram com o

rompimento do convênio. Porém, os parceiros relutaram muito antes da sua extinção. Tanto é que, em 1999, um ano antes da união acabar, dois contratos somando R\$ 50 milhões de reais foram assinados com o Nuseg e mesmo sendo reavaliados, seus custos atingiram a marca de R\$ 33 milhões. A universidade chegou a liberar nota dizendo que a determinação de reduzir os convênios em 50% representaria uma perda de receita para a Uerj, que teria de ser reposta pelo governo.

Em dezembro de 2001, a última proposta feita pelo Núcleo ao Departamento expirou e em fevereiro de 2002 a rescisão foi publicada.

A saída definitiva do Detran do Nuseg foi o desfecho de uma crise amplamente divulgada e de repercussão muito negativa para o órgão. Bayer aponta esse momento como decisivo para um processo de fragilização que ainda hoje tem reflexo nas contas do núcleo.

O Nuseg na CPI

Depois de anos de escândalos, o Nuseg foi um dos investigados na CPI das ONG's da Alerj. Apesar de não ser uma ONG, a Reitora da Uerj à época, Nilcéa Freire, foi chamada para depor porque o Nuseg possuía contratos sem licitações firmados pelo Estado, objeto maior de análise da CPI. A ex-Reitora prestou depoimento no dia 18 de agosto de 2003. Nilcéa defendeu que o Nuseg cumpria a função de transferir o conhecimento acumulado e disponível na Uerj para a sociedade. Citou projetos desenvolvidos pelo órgão junto ao Ministério da Saúde e do Meio Ambiente. A ex-Reitora fez questão de lembrar que o Núcleo prestava contas ao Conselho de Curadores e ao Tribunal de Contas.

Quando interpelada sobre o número de prestadores de serviços cadastrados no órgão, Nilcéa confessou não ter domínio so-

bre esses dados, mas fez questão de negar o número de 32 mil ou de 19 mil funcionários sugerido pelo presidente da CPI, o deputado Paulo Ramos (PDT). Nilcéa admitiu que a seleção dos profissionais para trabalhar nos projetos não é feita pelo Nuseg. “Na maior parte dos casos são as secretarias que indicam aqueles que deverão ser contratados para atuar nos seus projetos”, disse.

Sob o discurso de que “não desejava interromper a prestação de serviços ao Estado”, ela argumentou que em sua administração foram dados os primeiros passos para uma reestruturação do órgão. Ela disse ter estabelecido, por determinação da própria universidade, uma tabela de remuneração máxima e mínima, de acordo com a escola-

ridade e o tipo de função em cada projeto, evitando, segundo ela, distorções salariais também dentro dos projetos. “Tudo isso corresponde a uma nova gestão que está sendo implementada em nível do Nuseg”, completou Nilcéa.

Ela relatou ainda que na sua gestão foi feito um cadastramento presencial de todos os prestadores. Já Bayer afirma que só agora, em 2004, o cadastramento presencial está sendo realizado. Para o atual diretor, a permanência do prestador de serviço no cadastro mesmo após a extinção do projeto dificulta o levantamento preciso do número de pessoas vinculadas ao núcleo. A meta agora é fazer um acompanhamento mês a mês. A

Um problema de Estado

A obrigatoriedade do concurso público, determinada pela Constituição de 1988 vem sendo desrespeitada em todas as esferas do poder público. A cada dia, com mais frequência, os governantes lançam mão das terceirizações para suprir o quadro do funcionalismo. Se por um lado a prática contorna a burocracia do Estado e permite a contratação temporária de especialistas, por outro abre espaço para as indicações políticas para empregos no governo. O objetivo maior das terceirizações - a descentralização política em atividades não essenciais - foi deturpado pelos governantes que a utilizam a seu bel-prazer para burlar a realização de concurso.

As terceirizações têm sido alvo de denúncias, uma vez que as funções preenchidas pelos terceirizados, como se tem verificado em muitos casos, são atividades rotineiras, o que é proibido por lei. Além disso, há uma liquidação do fundo previdenciário do Estado e uma desqualificação do servidor, à medida que o treinamento é interrompido pela alta rotatividade nas atividades. Todo o processo transforma-se em uma bola de neve, onde o próximo passo é

contratar mais terceirizados e quarterizados.

O que dá maior sustentação à prática da terceirização é que ela não se choca com a Lei de Responsabilidade Financeira (LRF). A compatibilidade com a LRF acontece porque o Estado não contabiliza o gasto com terceirizados como gasto de pessoal, construindo um dispositivo utilizado em larga escala por governantes. Todo ano o governo estadual coloca em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias um artigo, segundo o qual

“não se considera como substituição de servidores e empregados públicos os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades”.

O presidente da CPI das ONG's da Alerj, o deputado Paulo Ramos (PDT) afirma que a gravidade da questão é muito maior: “ Não é uma coisa que esteja acontecendo exclusivamente no Estado do Rio de Janeiro. Estamos diante de uma disputa ideológica que é a questão do modelo de sociedade”, defende. Ele diz ainda que a verdadeira discussão diz respeito ao comportamento do Estado face à Constituição. “Além de precarizar o serviço

público, pois esses empregados não têm direito à férias, por exemplo, a terceirização contribui para a perda da memória, porque quando ele vai embora, o que ele aprendeu não fica com ninguém, e os funcionários estão se aposentando e não estão transmitindo a ninguém que vai permanecer no cargo o conhecimento deles”, analisa Paulo Ramos.

A situação torna-se ainda mais complicada quando as pessoas que foram contratadas seguindo este modelo precário são demitidas ou exigem seus direitos. Desde setembro de 2000, toda prestação de trabalho através de contrato nulo, embora não crie vínculo com a administração pública, obriga o órgão a indenizar todos os direitos que o empregado teria se fosse celetista. “Imagina a Uerj, por exemplo, caso sejam anulados todos os contratos dos últimos sete ou oito anos? Como ela lidaria com a quebra do orçamento?”, especula o advogado Luiz Paulo Viveiros de Castro.

O deputado Paulo Ramos destaca o problema da eficiência, afirmando que esse tipo de contratação também afeta o cidadão que precisa do serviço público. “É princípio da

administração a eficiência. Nós sabemos que a terceirização diminui a eficiência da máquina e aí ele pega uma carona na ONG”, explica. De acordo com ele, essa situação é ainda mais preocupante, porque tem gente ganhando em dois ou três lugares, dependendo da política.

As terceirizações também são acusadas de abrir caminho para a corrupção. O procurador do Ministério do Trabalho, Cassio Casagrande, discorda. Ele alega, contudo, que o Estado perde o controle sobre o funcionário e, no caso de alguma extorsão, já fica caracterizado o exercício de um cargo onde há alguma relação com o poder, pois se estivesse em um cargo verdadeiramente acessório, não teria como auferir vantagens: “Se ele está extorquindo é porque lhe foi dado um poder que não poderia e, obviamente, como o Estado irá instaurar o procedimento disciplinar contra o terceirizado?”, pergunta Casagrande.

Muitos deputados acreditam que a solução seja a supressão do artigo que não contabiliza o gasto com os terceirizados como gasto de pessoal.

nova gestão do Nuseg criou um mecanismo para tentar frear a contratação de funcionários fantasmas, visto que neste esquema de cadastramento cumulativo “o número é substancialmente maior do que os 30 mil apontados”, conclui. Seja como for, nem Bayer nem Nilcéa conseguem precisar quantos são os cadastrados. Ao final do depoimento na CPI, o deputado Paulo Ramos sugeriu a realização de um debate organizado pela Uerj e Alerj sobre a prestação de serviços e a reforma do Estado. A idéia foi bem acolhida pela ex-Reitora. O debate, porém, nunca aconteceu.

As contas do Nuseg

As portas de vidro automáticas e o chão acarpetado da recepção parecem compor um ambiente à parte na universidade. Aspecto diferenciado que vem alimentar ainda mais o imaginário de órgão distante e fechado que o Nuseg ainda assume para muitos. Contudo, apesar da aparência, o Nuseg não é um órgão autônomo, está subordinado à Reitoria e a diversos controles fiscais como qualquer outro de caráter público “Não sei se é do conhecimento de todos, mas a universidade tem sistemas de controle interno, e externamente somos submetidos ao controle do Tribunal de Contas e à Auditoria Geral

do Estado. Internamente, temos uma Auditoria Interna e um Conselho de Curadores”, informou Nilcéa à CPI das Ongs.

Na prática, porém, a prestação de contas do Nuseg não é feita regularmente a nenhum desses órgãos. Ao encerramento de cada projeto deve ser feita uma prestação de contas ao Conselho de Curadores, que também é responsável pela homologação de todos os convênios firmados pelo núcleo.

Esse Conselho é, por definição, “quem acompanha a execução orçamentária, fiscaliza a administração financeira e aprecia os atos que interessam à posição patrimonial da Uerj” Ele é composto por quatro membros; três designados pelo governo e um pelo Consuni, com mandatos coincidentes com o do Reitor.

Os projetos e convênios do Nuseg também não são analisados com regularidade pelo Tribunal de Contas. Na verdade, eles devem ficar à disposição para serem consultados, o que acontece de forma “aleatória e imprevisível”, como diz Bayer.

Na tabela apresentada nesta página é possível conferir o fluxo orçamentário do Nuseg neste ano.

O montante movimentado é de quase R\$ 25 milhões somente de janeiro a outubro de 2004.

	Receita				Despesas				Compromissos	
	Total	Taxa de administração			Projetos	NUSEG	UERJ	Unidades	Saldos financeiros em disponibilidade	
Total		NUSEG	Unidades	Saldo nos projetos					Saldo nas unidades	
2004	24.978.341	1.547.042	1.135.313	411.729	24.786.872	623.837	311.620	261.131		
janeiro	1.530.083	99.732	80.488	19.244	3.645.742	52.625	34.900	14.383	2.895.608	310.093
fevereiro	3.675.637	217.989	157.535	60.454	3.730.576	103.261	65.840	63.918	2.590.410	306.630
março	4.455.581	286.330	197.030	89.300	4.032.765	128.535	48.671	64.422	2.731.366	331.508
abril	4.699.235	303.553	221.314	82.239	3.824.562	115.892	42.064	40.411	3.388.776	373.336
maio	4.947.562	302.144	221.577	80.567	4.786.736	105.254	45.320	41.315	3.263.448	412.588
junho	5.670.240	337.294	257.369	79.925	4.766.488	118.270	74.825	36.682	3.827.741	455.831
julho	6.261.341	394.683	275.429	119.254	5.172.309	112.746	53.699	47.786	4.548.232	527.300
agosto	5.684.845	358.153	255.353	102.800	5.355.983	187.865	82.215	111.031	4.765.761	519.069
setembro	5.868.497	344.922	245.626	99.296	5.119.584	118.004	66.753	61.265	5.172.419	557.101
outubro	4.525.310	280.896	191.446	89.450	5.477.020	157.160	74.474	41.986	3.941.957	603.394

A falta de coincidência entre os números é explicada por Bayer. Ele afirma que somente a partir de 2004 os valores estão sendo disponibilizadas de forma sistemática. Antes, as informações estavam espalhadas e incompletas em diferentes planilhas. Por isso, sem a movimentação de gestões anteriores, a tabela fica confusa. O total de receita de um mês, como fevereiro, por exemplo, é de R\$ 3.675.637, mas as despesas ultrapassam os R\$ 3.700 milhões, ficando ainda um saldo superior a R\$ 2 milhões. De acordo com Bayer, isso acontece justamente porque saldos anteriores dos projetos ainda não foram sistematizados. Mais uma prova de que, ao contrário do que muitos queriam fazer acreditar, a prestação de contas do núcleo não era tão transparente e eficiente assim.

A tabela demonstra os valores da despesa com a Uerj como um repasse não regulamentado: a universidade vai pedindo conforme precisa e o Nuseg vai liberando conforme sua disponibilidade ou de acordo com a pressão que lhe é exercida. É perceptível ali o papel de "salvador da pátria" que o órgão desempenha para a Uerj.

O repasse para as unidades também exerce um papel parecido. Quando foi definido que os projetos deveriam possuir vinculação acadêmica para serem aprovados, estipulou-se também que as unidades a eles relacionados ganhariam uma taxa de administração. "Isso foi um princípio muito interessante, porque sabe-se que o problema orçamentário da universidade são as unidades", relata Bayer, "foi a tábua de salvação para elas", completa.

Ele afirma que o projeto de disponibilização de informações financeiras está em desenvolvimento e só daqui a algum tempo o processo de consulta de dados orçamentários do Nuseg terá qualidade.

A condenação

Hoje, o Nuseg tem 30 projetos ativos com órgãos do executivo estadual, 28 com órgãos do judiciário estadual, Petrobras, Unesco, prefeituras, Anvisa, Marinha, Alerj e para gerenciamento de congressos na Uerj. Entre eles encontram-se alguns dos projetos questionados pelo seu caráter populista e eleitoreiro, como o Cheque Cidadão, Vida Nova e Morar Feliz. Três anos depois do término do contrato com o Detran, em que um dos aspectos questionados era o despropositado recrutamento de estudantes para emplacar e vistoriar automóveis, 13% dos contratos firmados continuam sem vínculo acadêmico definido.

O projeto Delegacia Legal firmado entre o Nuseg e a Secretaria de Segurança Pública do Estado é o maior atualmente. Só em novembro de 2004 despendeu R\$ 1,764 milhão. Ele se sustenta em modelo de atendimento que depende totalmente de mão-de-obra fornecida pelo Nuseg. Não apenas estudantes como estagiários, mas também assistentes sociais, técnicos de informática e até mesmo os síndicos, como são chamados os administradores das novas unidades, trabalham espalhados nas mais de 90 unidades já inauguradas.

Questionado quanto à necessidade de se repensar o papel que o Nuseg desempenha na comunidade acadêmica, Bayer lamenta que a dívida não tenha deixado espaço para que ele pensasse mais "sistematicamente" na questão. Ele arrisca um tempo de no mínimo quatro anos para que se toque com firmeza no assunto. Neste período, acredita ele, será possível angariar recursos para zerar as dívidas e só assim replanejar a função do órgão. "O Nuseg está condenado a produzir recursos para abater essas dívidas", finaliza.

entrevista

“ eufonia

Alexandre Ribeiro

Alexandre Ribeiro Filho é professor da disciplina de Direito Financeiro e Tributário da Uerj. Durante cinco anos, o docente conciliou a coordenação do Núcleo de Estudos Fazendários (Nusef), que ajudou a criar em 85, com a função administrativa na Secretaria de Estado de Fazenda, na qual se aposentou como sub-secretário em 1995. Em entrevista à Advir, ele conta como a interferência política direta transformou o Núcleo num instrumento do governo para contratações sem concurso. Sua discordância das decisões que desviaram o órgão de sua função original, mudando inclusive o nome para Núcleo Superior de Estudos Governamentais, levaram-no a pedir demissão do cargo. “Na verdade, eu fui expulso”, declara Alexandre.

expulso

Filho

Como surgiu o Nusef?

No primeiro governo Brizola, em 83, eu e um grupo de professores da Uerj, que também eram funcionários da Secretaria de Fazenda, procuramos o Secretário na ocasião, o professor e hoje prefeito do Rio, Cesar Maia. Queríamos convencê-lo da necessidade de criarmos, na Secretaria de Fazenda, uma escola de administração fazendária.

Porém, a sede da Secretaria de Fazenda era um prédio pequeno e superlotado e, por outro lado, tínhamos na universidade espaços vazios. Sugerimos então, e o Secretário acatou, um convênio com a universidade. Os gastos estariam a cargo da Secretaria de Fazenda, desde que existisse um cantinho na Uerj para

lecia-se uma forma de captar recursos para a universidade.

Em 7 de janeiro de 85, o secretário de Fazenda encaminhou o ofício nº 15 ao Reitor Charley Fayal relatando a necessidade de se fazer um convênio com este objetivo, ressaltando que a UERJ daria o espaço físico, constituindo um núcleo de estudos subordinados diretamente à Reitoria. Esta solicitação foi acolhida pelo Reitor, que encaminhou uma mensagem ao Conselho Universitário. Depois de vários estudos, o Conselho aprovou uma resolução no dia 5 de junho de 85 (resolução 524), que baixava as normas de funcionamento do Núcleo. O Nusef foi composto com um núcleo técnico, chefiado por um coordena-

ção para a Petrobrás, com diploma do Nusef.

A grande novidade e o sucesso (do empreendimento) é que, desde essa época, ele transformara-se em uma unidade orçamentária. Então, o seu coordenador tinha autonomia para as despesas e não dependeria apenas da burocracia interna.

Depois de ter tido a honra de ser um dos primeiros a tomar a iniciativa, vim a ser o coordenador adjunto. A coordenação foi entregue ao professor Lino Martins, que criou uma comissão técnica formada por professores da casa e três funcionários da Fazenda, que, na prática, funcionava como um mini-conselho fiscal. Nada poderia ocorrer sem passar pela apro-

Em 1995, mudou o governo e começaram a dizer que havia um lugar na Uerj para botar funcionário sem concurso. Começaram a usar o NUSEG como cabide de empregos.

montar o instituto de estudos fazendários.

A proposta era a de que a universidade apenas cedesse o espaço?

Não, a UERJ assumiria a parte didática, entraria com os professores, alguns, por coincidência, seriam também funcionários do Estado, como no meu caso. O objetivo era também criar um espaço destinado à formação de executivos de alto nível nas áreas tributária e fazendária do Estado, como existe na Alemanha. Além disso, estabele-

dor e um coordenador adjunto, e três gerências: uma para formação, outra para os recursos de captação e outra para pesquisa. Era uma coisa enxuta, em que haveria a possibilidade de se captar recursos trazendo até empresas privadas para a preparação de seus funcionários aqui nesta casa.

A proposta era oferecer cursos de especialização e atualização?

Exatamente. Ainda na minha gestão, chegamos a oferecer cursos de pós-gradua-

ção deste conselho. Aprovado, era encaminhado ao Reitor.

Todo mundo que era admitido, através de concurso para a Fazenda, passava pelo NUSEG para ser devidamente preparado.

Além da Secretaria de Fazenda do Estado, os primeiros clientes foram os municípios do Rio. Por coincidência, nessa época a Assembléia Nacional Constituinte estava se formando e o Estado tinha que ter um grupo de estudos sobre a nova Constituição. Começamos então a fazer um trabalho, acompanhando a Constituinte de 88, e eu fui o

coordenador deste grupo.

Depois do trabalho na Constituinte, tivemos muitos trabalhos no Rio e também em outros Estados e recebemos funcionários de outros lugares para treinamento no Rio. Então o lucro começou a aparecer, a partir de 1986, 1987. Começamos, enfim, a captar recursos. Mas não fomos os primeiros. Antes já havia o Centro de Produção (Cepuerj) e o Núcleo de Apoio a Drogados (Nepad).

Como começou a relação do Nusef com o Detran?

Montamos a informática do Detran quando ainda era Nusef, durante o segundo governo Brizola, em que eu era o sub-secretário da Fazenda. Houve problemas sérios no Detran antes disso, queriam até acabar com ele e nós começamos a desenvolver a imagem do "novo Detran".

Um ano antes de sairmos, o Nusef sofreu uma alteração. Criamos uma estrutura maior, tendo em vista os resultados dos 8 anos passados. O cargo de coordenador, talvez tenha sido esse o meu equívoco, passou a ser um cargo comissionado de diretor e todo mundo ficou de olho nele. Quando não se ganhava nada, ninguém queria aquele cargo. As gerências também passaram a ser comissionadas. O restante da arrecação era entregue à Uerj.

Havia uma porcentagem específica para a Uerj?

Não. Pagávamos os funcionários e o restante ia para a universidade. Havia a dúvida se o Nusef era ou não da Uerj. Ele sempre foi um órgão da

universidade, consta no orçamento como uma unidade orçamentária da Uerj, mas as pessoas não entendiam isto.

Mas havia em sua constituição uma hibridéz com o governo do Estado...

Não. Nunca foi híbrido. O comando todo, desde o início, era da UERJ, subordinado ao Reitor. O Estado só se comprometia a ajudar na montagem, além de oferecer trabalhos, como na área fazendária.

A Secretaria de Fazenda era o principal cliente...

Era. Depois deixou de ser porque começamos a entrar na Petrobrás. Teve uma época em que ele (o governo) nem nos procurava por motivos políticos. Durante o governo Moreira Franco, o Reitor da Uerj entrou na justiça para exigir pagamentos. Eu tive que buscar outras fontes. Os gastos diminuíram até a volta do Brizola.

Como o Nusef selecionava os projetos?

Através de convênios, que eram celebrados pelo Nusef, com a aprovação do Reitor. Eu sabia quem era quem, depois fiquei assustado com o crescimento. Comecei a querer saber se as pessoas eram capacitadas, se eram necessárias, se haveria retorno... Comecei a atrapalhar a administração em um certo momento e por isso ocorreu a minha saída.

Até quando saí, em 94, não aceitávamos projetos que já determinavam quem deveriam ser as pessoas contratadas. Gerei certas antipatias. Se um deputado viesse dizendo que seu filho estudava informática, eu mandava ele

vir e fazer um exame e entrar, porém, entrar apenas no banco de dados.

Quando o Detran começou a crescer demais, eu disse que deveríamos examinar a realização de um concurso para a admissão de pessoal e não mais continuar contratando através de projetos.

Em 1995, mudou o governo e começaram a dizer que havia um lugar na Uerj para botar funcionário sem concurso. Começaram a usar o Nusef como cabide de empregos. Saí porque a Secretaria de Fazenda, que era a maior cliente, começou a impor os nomes (para os projetos) e eu os devolvia. Criei antipatia com o Secretário. Ele procurou o Reitor (Hésio Cordeiro) e falou que comigo lá ele não mandaria mais um tostão para a Uerj.

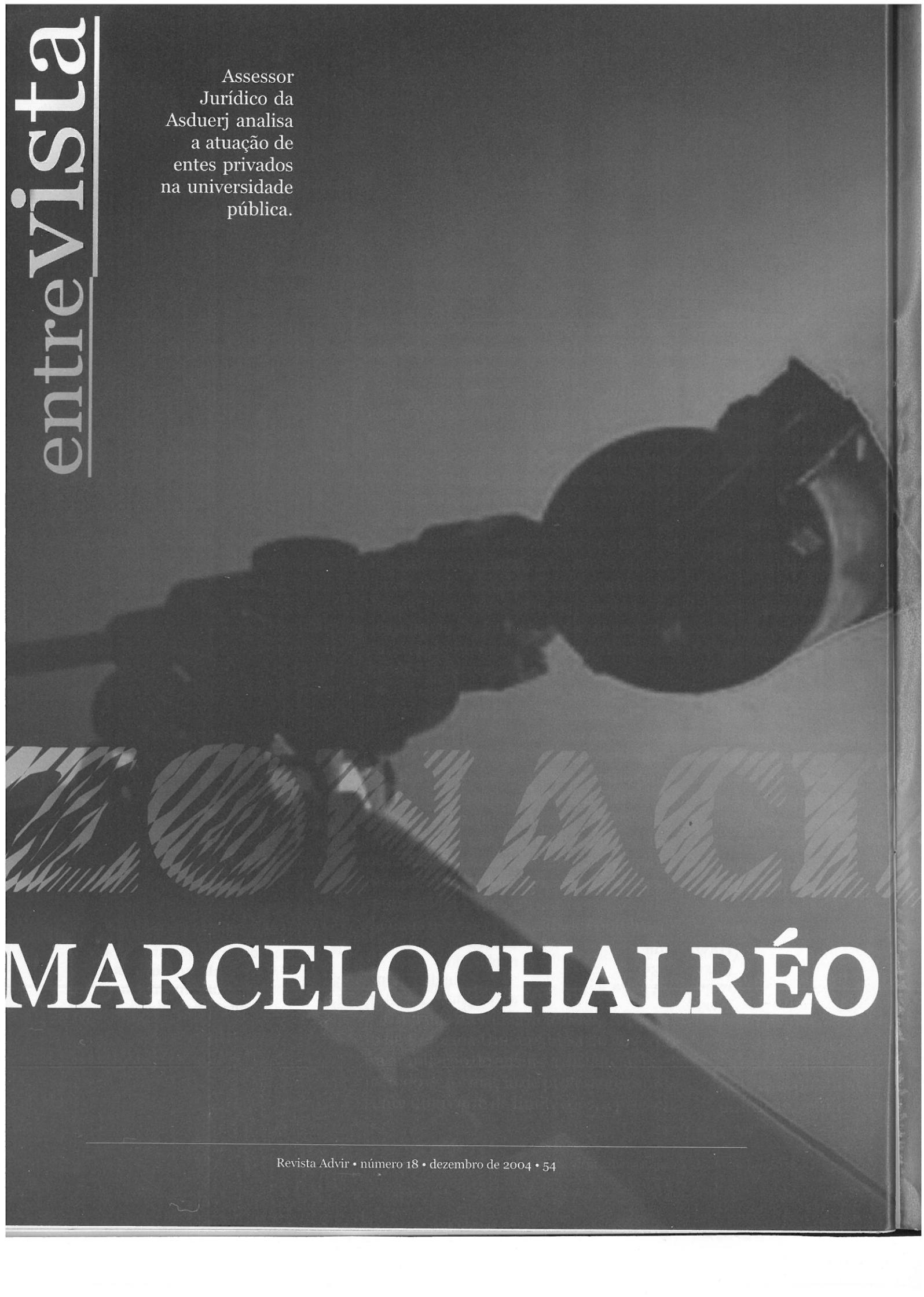
Isso foi em qual governo?

Marcelo Alencar. Quando recebi esta notícia foi uma decepção. "Onde está a autonomia da Uerj?", pensei. Eu não aceito projetos com os prestadores todos definidos. Fiz uma carta lamentando a atitude do Reitor. Logo depois o núcleo transforma-se em NUSEG.

Depois não aceitei cargo de assessor do Reitor e nenhum outro. Passei só a dar aulas. Eu fui expulso.

O Sr. chegou a expor isso claramente ao Secretário?

Várias vezes. Enviei vários ofícios, desde janeiro de 1994, tentando explicar a recusa de projetos, mas não era o que eles queriam.



entrevista

Assessor
Jurídico da
Asduerj analisa
a atuação de
entes privados
na universidade
pública.

MARCELO CHALRÉO

“Não há nenhum problema das instituições públicas se relacionarem com entidades privadas. Fazer convênios, fazer acordos, contratos de cooperação, isso é da história do ensino brasileiro público, do direito que o regula. É absolutamente plausível.

O que não se pode permitir é que o técnico e o professor ganhem dos dois lados, que se confunda o joio com o trigo. O que não se pode permitir é que uma entidade de ordem privada use o nome público, o espaço público para esse tipo de finalidade.”

Quem fala é o advogado Marcelo Chalréo, assessor da Asduerj e membro do Coletivo Jurídico do Andes-SN. Nos últimos anos, o crescimento da atuação dos entes privados nas instituições públicas levou Chalréo a participar junto ao Coletivo Jurídico do Andes-SN de grupos de estudos sobre o tema.

Parte desta entrevista foi realizada antes da edição do Decreto n^o 5.205 (14.09.2004), regulamentando a Lei n^o 8.958, de 20 de dezembro de 1994, “que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.” No entanto, para Chalréo, o decreto “só faz aprofundar as preocupações quanto a essa zona cinzenta, senão obscura e pouco transparente, que vem regendo as relações entre as instituições públicas de ensino e pesquisa e as ditas fundações de apoio.”

O que muda com a edição do Decreto das Fundações?

O primeiro aspecto a ser observado é que essa legislação diz respeito à esfera pública federal, não alcançando, assim, a princípio, os entes estaduais. Contudo, tem sido praxe de há muitos anos que as esferas estaduais e municipais sigam, senão totalmente, ao menos em linhas gerais determinadas disciplinas ou regras fixadas para plano federal em situações semelhantes ou próximas. Reforça esse argumento o fato das universidades estaduais paulistas estarem, volta e meia, fazendo menção, quando não, usando as regras da lei mencionada para justificar suas relações com as fundações de apoio, inclusive um malsinado parecer do Conselho Nacional de Educação sobre o mesmo assunto.

Nessa linha, o decreto em análise, na exata medida em que disciplina a lei referida, só faz

do-os com bolsas, essas isentas de imposto de renda e de contribuição previdenciária.

Embora se diga que essas relações deverão se dar sem prejuízo das atividades desses servidores na instituição de origem, o fato é que não há qualquer regra clara sobre como isso se dará, muito menos garantias de que isso será de fato observado por todos, valendo acrescer que casos recentes investigados inclusive pelo Ministério Público Federal comprovaram exatamente o contrário.

Preocupa igualmente o fato de continuar sendo permitido que servidores (professores e técnicos) de instituições públicas possam, concomitantemente às obrigações que têm nesses entes, deter o controle e a administração das fundações, como membros dos seus órgãos de direção e fiscalização interna, ainda que para tanto lhes seja vedada a remunera-

Acrescento, por fim, que o Decreto nada mais fez do que acenar e agravar uma situação que já vem se demonstrando profundamente danosa ao espírito e à concepção da universidade pública, gratuita e de qualidade, com a criação ou estímulo ao surgimento de verdadeiros segmentos privilegiados, seja no âmbito da academia, seja no que diz respeito ao público alvo que essas fundações vem alcançando.

Gostaria que você diferenciasse a captação de recursos e prestação de serviços na universidade.

Algumas questões têm que ficar claras. As atividades de ensino, pesquisa e extensão são típicas das universidades e centros de pesquisas (Oswaldo Cruz, p.ex.) por força da Constituição Federal e da Lei e Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Gostaria de mencionar aqui um dis-

Preocupa, e muito, o fato das fundações poderem continuar contando com a contratação, ainda que esporádica, de servidores da instituição apoiada.

aprofundar as preocupações quanto a essa zona cinzenta, senão obscura e pouco transparente, que vem regendo as relações entre as instituições públicas de ensino e pesquisa e as ditas fundações de apoio.

Preocupa, e muito, o fato das fundações poderem continuar contando com a contratação, ainda que esporádica - mas esporádico que a bem da verdade ninguém controla -, de servidores da instituição apoiada, remuneran-

ção pela fundação. Na prática, o que temos é que o agente fiscalizador das atividades da fundação (ex.: membro de órgão de direção na instituição pública) poderá ser pessoa fiscalizada (p. ex: membro de conselho fiscal da fundação). Em outras palavras, uma (proposital) confusão entre fiscalizador e fiscalizado, o que, por certo, muito dificultará a delimitação das fronteiras dessas recíprocas e comuns atividades.

positivo da Constituição que diz respeito exatamente a isso: as atividades de ensino, quando realizadas por estabelecimentos públicos, deverão ser estritamente gratuitas. Então não se pode conceber a graduação ou a pós-graduação (*lato* ou *stricto sensu*) em estabelecimentos oficiais, que não sejam gratuitos como prevê a Constituição e a LDB. As universidades que vêm atuando fora desses princípios estão sendo alvo de ações judi-

ais impetradas pelo Ministério Público Federal, visando coibir esse tipo de atitude irregular.

Então qualquer universidade pública pode ser acionada por promover cursos pagos?

Isso vem ocorrendo com algumas universidades estatais, parece-me que sim, pois a princípio estaria havendo um erro de conduta, um desrespeito a princípios constitucionais.

Por exemplo, a Uerj tem hoje diversos cursos de pós-graduação *lato sensu* que estão sendo cobrados. Isso poderia servir de motivo para medidas judiciais?

É preciso fazer uma distinção entre esses cursos *lato sensu* e os cursos *stricto sensu*. De acordo com a LDB, os cursos prestados por instituições públicas de ensino devem ser gratuitos de um modo geral. Sintetizando, o ensino em estabelecimentos públicos há de ser gratuito, tenha esse ensino a forma de graduação ou pós-graduação, *lato* ou *stricto sensu*. É o que decorre dos mandamentos legais em vigor. A interpretação que se faz quanto a isso é muito clara, transparente. Naturalmente que a Uerj e a Uenf estão sujeitas às regras constitucionais e à LDB. Independentemente disso, há outras questões a serem analisadas sob a ótica do direito constitucional, do direito administrativo e que dizem respeito a possibilidade, de acordo com a carreira docente, de professores que estão em regime de dedicação exclusiva ou algo assemelhado (regime de Prociência na UERJ), que exige uma dedicação integral à instituição, estarem exercendo atividades de caráter permanente e recebendo algum tipo de remuneração por isso. Esse regime de dedicação integral admite apenas, e em caráter eventual, algum tipo de colaboração remunerada para com outras entidades. Isso ocorre quando o professor faz uma tradução de um livro, quando faz parte de uma banca exami-

nadora de outra instituição e recebe um valor, ocorre quando um professor participa de algum congresso como palestrante e recebe algo. São exemplos do eventual. À medida que há um compromisso desse professor com uma atividade permanente e estando este no regime integral, é preciso investigar se esse professor não estaria cometendo um ilícito de ordem administrativa e legal por violar estatutos internos das universidades, sem embargo de outras normas. Sabemos ainda que, tanto na Uerj como em outras universidades públicas, existem professores que acumulam regime de 40 horas com outras atividades em outros estabelecimentos privados. Pergunto, nesta segunda hipótese, como conciliar isto com outra atividade, isto é, em fundação ou centro de pesquisa?

Existem critérios para se definir isso?

Existem alguns parâmetros gerais fixados pelos mandamentos universitários. Existem critérios fixados na resolução 03/91, que diz respeito ao plano de carreira dos docentes da Uerj; há regras que regem o Prociência. Esses pressupostos devem ser compatibilizados com o previsto na LDB e na Constituição Federal. Caso não sejam cumpridos, possivelmente estaremos diante de um desvio de conduta por parte desses profissionais. Desvio de conduta esse que é passível inclusive das sanções administrativas e judiciais. Aliás, essas reparações já vêm sendo buscadas pelo Ministério Público em face de algumas instituições que estão incorrendo nessa prática ilegal, inconstitucional e ilegítima. Mas não é só isso. É preciso que se investigue também se não há uma certa promiscuidade, um desvio funcional, de finalidade pública na conduta desse profissional. E, neste caso, pode ser professor, pode ser servidor técnico-administrativo, que estejam trabalhando para um e para outro e que impliquem na falta

de clareza se a pessoa está a serviço do ente público ou do ente privado. Como diria meu falecido avô, você não pode acender uma vela para Deus e outra para o Diabo. Em certas circunstâncias, há professores e técnicos recebendo mais desses entes privados do que recebem dos entes públicos na forma de vencimentos, de remuneração e assim por diante.

Mas retornando ao tema anterior, é preciso que fique muito claro que essas fundações ditas de apoio (muitas das vezes, fundações que se apóiam) não têm competência legal para atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Essas entidades, ou as que a elas se assemelham, são entidades que podem, quando muito, colaborar com o ensino, a pesquisa e a extensão, mas não podem, por lei, exercer uma atribuição que é específica das instituições de ensino superior nos termos da Constituição e da LDB. Pretender que uma fundação de apoio ou algo assemelhado desempenhe atividade de ensino, de pesquisa e de extensão, na sua vinculação com a instituição pública de ensino, é cortejar a ilegalidade. Afirmando isso textualmente. Essas entidades de apoio não se prestam a isso, portanto esses cursos ou similares, atividades de extensão ou equivalentes que vêm sendo "prestadas" por essas fundações não poderão jamais ter o crivo, a sanção, o reconhecimento por parte dos entes públicos porque são atividades realizadas por entidades que não têm essa finalidade legal. E para piorar a situação, o que se percebe é que os instrumentos de propaganda e marketing dessas entidades de apoio acabam roubando a grife das instituições públicas como nós temos visto no caso da UFSC, da USP - parece que também na Uerj - quando essas entidades propagandeiam uma certificação do que estão fazendo como sendo da entidade pública e isso não é verdade. Isso talvez seja uma falsidade de ordem material e de

ordem ideológica, isto é, pode ser até mesmo um crime.

É uma apropriação da instituição pública, do poder público para fins essencialmente privados. É algo que me parece absolutamente ofensivo aos mandamentos legais em vigor. Essa é a realidade contra a qual temos que nos bater em razão dessa ilusão que se está gerando nas pessoas que pagam esses cursos, essas atividades, achando que estão fazendo algo em uma instituição pública e não estão. É aquilo que eu falei de uma certa promiscuidade da atividade do professor e do técnico que trabalha na instituição pública e ao mesmo tempo na instituição privada.

E o fato dessas fundações e centros de estudos utili-

se gasta pelo espaço público utilizado. O que se tem visto até agora, em geral, é o uso e a utilização do bem público com uma contrapartida remuneratória irrisória, iníqua, absurda, em alguns casos inexistente. Esclareço que *a priori* não há nada que impeça, por exemplo, a Petrobrás de firmar um convênio com a Uerj e durante um certo período (do convênio) utilizar os laboratórios para o desenvolvimento de uma pesquisa, remunerando a Uerj pelo gasto de luz, pessoal, etc. Veja bem, a Uerj, não o pessoal. Agora, o que você tem visto é que essas instituições auferem valores absurdos com essas atividades que exercem e remuneram em valores irrisórios as instituições. É possível que a

que diz respeito à apropriação do bem público por parte dessas entidades. Isso precisa ficar claro porque significa apropriação de um bem de uso comum, pertencente ao povo, pelo capital e sem que haja a devida e justa contrapartida, e tudo isso tem ocorrido, lamentavelmente.

No caso da Uerj, há apenas uma fundação, segundo a Provedoria de Fundações do Ministério Público, mas sabemos que há um número indeterminado de Centros de Estudos, inclusive com CGC próprio, atuando dentro da universidade. Que diferença existem entre estas organizações?

Com todo o respeito, parece-me farinha do mesmo saco, no

“ Não me ocorre uma distinção entre atividades que vem sendo prestadas por fundações e aquelas que vêm sendo realizadas pelos centros de estudo ou pesquisa.

zarem o espaço físico, a estrutura da própria instituição. O que isso implica legalmente?

Isto precisa ser visto com mais acuro, mas provavelmente podem estar ocorrendo abusos administrativos. Pergunto-me se um espaço público pode ser usado, sem uma remuneração específica ao ente administrativo, como “sede” do ente privado. Uma remuneração que seja compatível com aquilo que

contrapartida que elas estejam dando não pague nem a luz. No âmbito dos entes públicos da administração indireta do Rio de Janeiro não me ocorre que existam regras claras que definam ou aclarem como esse espaço deve e pode ser usado. Então tudo fica muito solto. No âmbito federal existem algumas regras sobre isso, contudo, muitas das vezes, não vêm sendo respeitadas como deveriam ser no

fundo, a mesma coisa. Dão nomes diferentes aos mesmos bois. Não me ocorre uma distinção entre atividades que vem sendo prestadas por fundações e aquelas que vêm sendo realizadas pelos centros de estudo ou pesquisa. É preciso apurar, investigar o que é que eles estão fazendo, qual a finalidade dessas entidades. A mim, particularmente, não importa chamar de fundação, de centro de estudo ou de ou-

tro nome qualquer. O que importa é verificar o que é que eles vem fazendo, como eles estão atuando, como vem agindo. Na medida em que essa atuação perpassa essas questões anteriores que eu levantei, parece que estão todos na mesma situação, provavelmente de ilegalidade, de deturpação e de desvio de finalidade. Veja bem, o homem é muito criativo, dá nome aqui a algumas coisas, dá nome ali a outras coisas que se prestam ao mesmo fim. É isso que se tem que verificar. Se os fins são os mesmos e os instrumentos utilizados também idem, estão ambos, os centros de pesquisa ou estudo e as fundações de apoio, na mesma situação de desvio, de ilegalidade, de inconstitucionalidade que mencionamos. Isso precisa ser visto à luz do que vem sendo executado, dos fins desses entes e assim por diante.

Essas instituições não têm a obrigatoriedade de prestar contas ao público. Como fazer este levantamento?

Estamos estudando no âmbito do sindicato nacional (Andes-SN), em nosso Coletivo Jurídico, formas de apurar essas coisas. Estamos vendo mecanismos, formas, instrumentos. Nossa intenção é de ir fundo nesse assunto, para denunciar à sociedade brasileira e aos órgãos públicos esse descalabro administrativo, funcional e legal. Há várias formas de você apurar esse tipo de situação. Há um problema de fato como essas instituições, entidades, centros, fundações, são entidades privadas, e nós temos instrumentos precários de fiscalização e controle. Mesmos os previstos na legislação vigente, como no caso das fundações, o controle e a fiscalização por parte do Ministério Público são bastante superficiais. Mas nós estaremos em breve sugerindo meios e formas para que se comece uma apuração mais rigorosa dessas situações. E há um instrumental para tanto. Assim

como se fez e vem se fazendo em alguns Estados, provavelmente poderá ser feito em relação a Uerj e em outras instituições públicas, tanto estaduais como federais, sejam elas de ensino ou de pesquisa.

Como tem sido a atuação do Coletivo Jurídico do Andes-SN?

O Coletivo Jurídico do Andes-SN tem colaborado no processo de apuração. As ações judiciais que já existem foram ajuizadas pelo Ministério Público Federal, a partir de denúncias específicas havidas por parte de membros da comunidade universitária, alunos, professores ou em decorrência de investigações feitas pelo Tribunal de Contas da União. O Coletivo Jurídico do Andes-SN está trabalhando na apuração dessas situações que chegaram ao nosso conhecimento e na elaboração de uma série de providências que nós temos que adotar para melhor aprofundar a investigação de tudo isso de modo a tomar as medidas que se indicarem para coibir esse tipo de prática.

Alguma consideração final?

É preciso ter claro que essa não é a forma nem o meio de superar o problema que vive o ensino público e gratuito no Brasil. O que nós observamos em várias instituições é que uma minoria de professores e técnicos se beneficia dessas situações. Como disse o professor Ciro em sua abordagem quanto a USP, a enorme massa de professores continua à margem desse processo. Continua ao largo das "benesses" que essas relações provêm. Isso não vai ser portanto solução para nenhum problema. Pelo contrário, isso só tende a aprofundar os desvios, diferenças e distinções. O capital, como não poderia deixar de ser, é extremamente predador. Ele se utiliza desse aparato público para vender sua mercadoria. É isso o que está acontecendo. E não pode ocorrer, por lei é vedado,

proibido. A minha posição pessoal é bastante ortodoxa no que diz respeito a isso. Eu entendo que os estabelecimentos públicos devem se ater exatamente a seus princípios finalísticos e trabalhar como tal. Não são essas mirabolantes alternativas que vão melhorar a qualidade do ensino público, pelo contrário. Indicadores manejados por nós permitem dizer que mesmo com a ocorrência dessas situações a qualidade da produção acadêmica quando estritamente pública é superior a qualidade da produção acadêmica quando ligada a essas "alternativas" de ordem privada. Parece-me que há um interesse grande de parcela significativa da comunidade acadêmica nacional de ir fundo na investigação e de reclamar aos poderes públicos as medidas cabíveis para coibir esse tipo de prática e para punir os responsáveis por este tipo de atitude. Há gente entrando nessa história sem dolo, sem intenção, mas eu creio que há gente entrando nessa história dolosamente, isto é, tentando auferir benefícios outros.

Argumenta-se que há entraves burocráticos para estabelecimento de convênios e captação de recursos. Isso não seria uma questão de autonomia?

Isso é uma falácia. A administração pública não vive sem burocracia. E ela é necessária. Agora é preciso ver se a burocracia do Estado está sendo dotada de meios e recursos para trabalhar com competência, com capacidade. Porque esse chamado desmonte do Estado ocasionou que as instituições não podem mais fazer concursos, há uma 'descapacitação' do ente público. Então entrega-se essa captação de recursos a entidades privadas. Quando você não capacita a Administração Pública, esse discurso tem uma grande aceitação, mas é falacioso. É preciso deixar claro que o ensino público pertence ao povo, e não a entes privados.

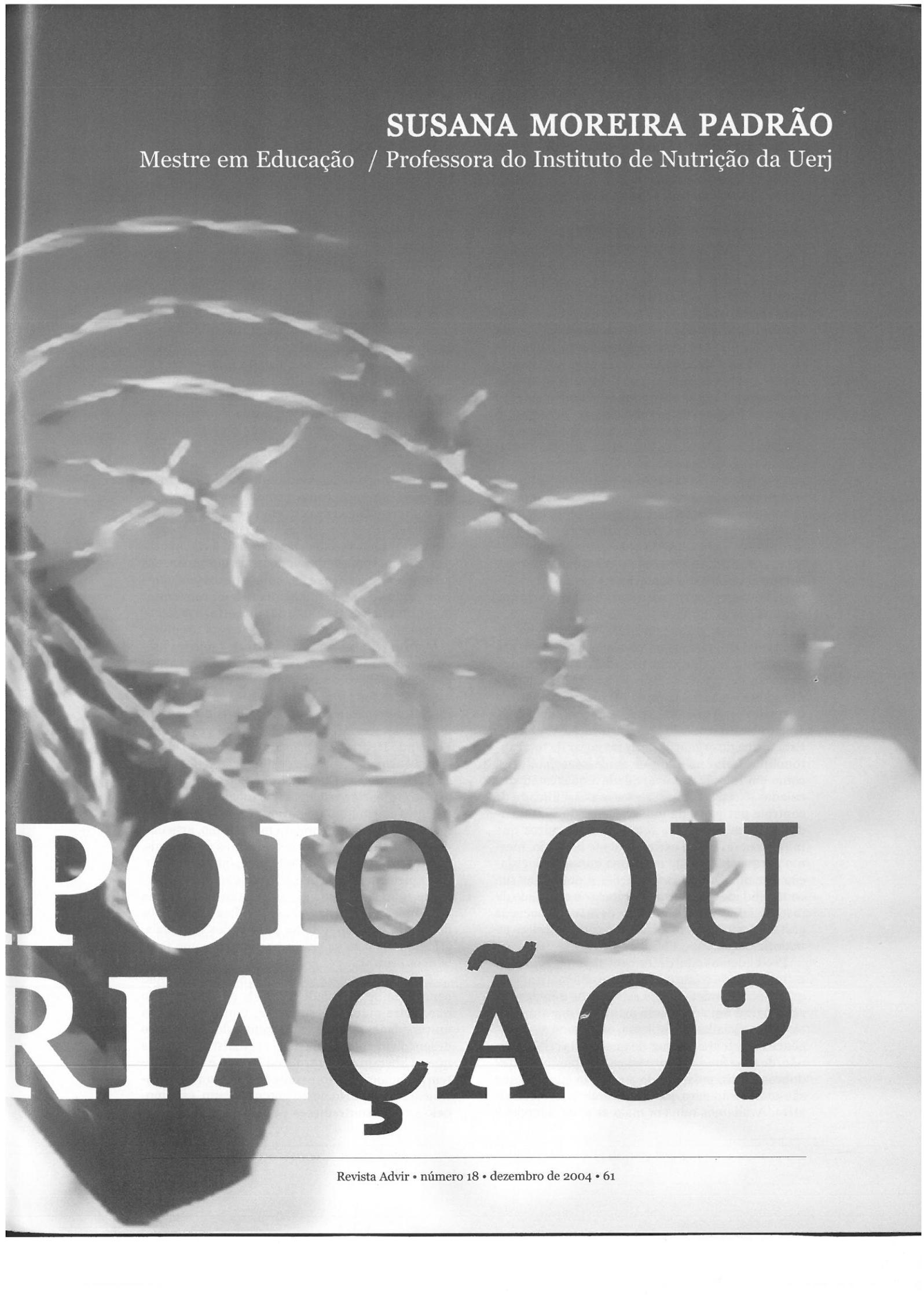


Fundações de
Direito Privado

APROPRI

SUSANA MOREIRA PADRÃO

Mestre em Educação / Professora do Instituto de Nutrição da Uerj



POIO OU RRIAÇÃO?

O debate sobre as fundações de apoio mobilizou parte significativa da comunidade universitária, da Uerj, quando, em 2002, o Conselho Universitário pautou para discussão a proposta de criação do Sistema Integrado de Prestação de Serviços (Siprese), que à época acabou não sendo concluída. Nessa proposta, este sistema seria um órgão único, que viria substituir o Cepuerj e o Nuseg, que hoje assumem em nossa universidade a responsabilidade pela chamada captação de recursos externos, entre outras atividades.

O tema volta à pauta de debates, no bojo da discussão sobre a proposta de reforma para as universidades, formulada por um Grupo Interministerial por iniciativa do Ministério da Educação. O documento elaborado pelo grupo, em referência às fundações, denominadas “de apoio”, avalia o importante papel que elas têm assumido no “funcionamento autônomo das universidades federais”. Mais recentemente, em 14 de setembro do corrente ano, dando andamento à referida reforma, o Presidente da República, através do Decreto 5.205, regulamenta as relações entre as instituições federais de ensino e de pesquisa científica e as fundações de apoio. O principal argumento utilizado para a criação destas organizações e a celebração de contratos e convênios entre essas e as instituições públicas, seria a necessidade de modernizar a instituição tornando-a mais ágil e flexível, bem como facilitar a captação e a gestão de recursos financeiros, vencendo a enorme burocracia que domina o setor público.

Estes organismos privados, denominados de fundações de apoio às universidades públicas, são sociedades civis de direito privado, regidas pelo disposto no Código Civil Brasileiro e registradas na Curadoria de Fundações do Ministério Público, a quem devem apresentar seus balanços financeiros, anualmente, para efeito de fiscalização e controle. Esta forma de organização as faz gozar de total autonomia, tanto na elaboração de seus estatutos, como em relação à universidade a qual estão vinculadas. Nestas circunstâncias, a possibilidade de controle por parte da universidade, de suas atividades, bem como dos recursos financeiros que movimentam é algo extremamente limitado, mesmo porque, não existe nenhuma norma ou legislação que obrigue estas fundações a publicizar sua contabilidade a nenhuma instância ou colegiado da instituição, favorecendo a falta de transparência da gestão administrativa e financeira que prevalece na maioria delas.

Pretendemos contribuir com algumas reflexões na tentativa de contextualizar e problematizar esta questão. Entendemos que este debate não deve se restringir a uma discussão agilizada, que simplifica e superficializa o problema, centrando as divergências existentes apenas na questão da criação, ou não, de uma fundação privada e seus possíveis desdobramentos, polarizando a questão entre os que são contra e aqueles que são favoráveis a esta iniciativa. Avaliamos que em meio as mais diferentes

posições acerca desta questão, ou seja, por motivações ideológicas, por supostas necessidades, por interesses privados, por falta de opções, por desconhecimento ou por mera alienação daqueles que estão na academia, o problema nos parece bastante grave, já que a expansão rápida da mercantilização, com a venda dos mais variados serviços, através das fundações de apoio, tem levado a universidade a perder gradativamente seu caráter público e ir se privatizando.

Como ponto de partida acreditamos que a criação destes organismos não seja uma iniciativa isolada, nem apenas uma simples solução para alguns problemas que dificultam o avanço e o funcionamento da universidade, como muitos defendem. A rápida expansão destas fundações, nos últimos anos, tem sido justificada – particularmente, por aqueles que compartilham da idéia de que o desfinanciamento público das universidades é um caminho inexorável – pela necessidade premente de captar recursos externos, diante da escassez cada vez maior de verbas e investimentos dos governos. Além disto, a possibilidade de participar de determinadas concorrências e de agilizar alguns procedimentos internos, como a contratação de pessoal e a compra de bens de consumo e de capital, superando a burocracia estatal tem contribuído para quebrar muitas resistências. Por fim, a remuneração adicional percebida por docentes que atuam nas prestações de serviços e nos cursos pagos tem, também, seduzido muitos funcionários e professores, diante dos baixos salários e das precárias condições de trabalho, levando-os a apoiarem esta proposta.

A procura incessante, por parte dos sujeitos universitários, de meios para manter e financiar a universidade pública, e suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, se intensifica a partir da implementação e aprofundamento do projeto neoliberal para as universidades, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que tem como um de seus principais alicerces o desfinanciamento público das instituições estatais, e por consequência a sua privatização. Na verdade, estas iniciativas não são recentes e nem limitam-se aos governos passados, mas inserem-se num projeto mais amplo, articulado com uma série de outras reformas estruturais, como a própria reforma do Estado, que foram sendo implementadas de maneira mais arrojada a partir de 1990, e tem sua gênese na crise do sistema econômico capitalista, que se agudiza em meados do século passado, e toma proporções mundiais, atingindo não só os países periféricos como também os centrais.

Este projeto parece estar fundamentado em uma concepção de sociedade centrada em um modelo que, entre outras perspectivas, tenta adequar as universidades públicas às demandas decorrentes do desenvolvimento, ou da crise capitalista, à medida que as liberam do controle do Estado e as submetem ao financiamento, e consequentemente, ao controle do capital. No nosso entendimento, este modelo guarda contradições de fundo, que parecem

inconciliáveis com a proposta de construção de uma universidade pública, autônoma e democrática.

O contexto da crise das universidades públicas

A crise do modelo de acumulação capitalista que atingiu os países desenvolvidos, no final da década de 60, do século passado, como não poderia deixar de ser, repercutiu no chamado terceiro mundo, já no final dos anos 70, levando estas economias à conhecida crise da dívida externa. No Brasil a crise iria eclodir por volta de 1982, sendo seus desdobramentos inevitáveis: estagnação econômica, altas taxas de inflação e uma dívida externa que se tornou impagável, deixando estes países vulneráveis e reféns das grandes potências econômicas, subordinados às políticas determinadas pelos organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

As medidas adotadas para o enfrentamento desta crise foram exaustivamente debatidas e intituladas de neoliberais. O neoliberalismo foi idealizado como uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado, como força estruturadora do processo de acumulação de capital e de desenvolvimento social.

A defesa do que se convencionou denominar Estado Mínimo, começa a ganhar força. O projeto

tas economias periféricas, com seus Estados já fragilizados e dependentes, uma série de ajustes econômicos profundos, ou ajustes estruturais, como forma de inserção neste processo, mesmo que de forma subalterna. Estas mudanças acabaram sendo promovidas, na tentativa desesperada de evitar a marginalização, em graus variados e em momentos distintos dependendo da correlação de forças que se articulavam nestes países. "O aval do FMI e do Banco Mundial passa a ser uma condição necessária para a renegociação com os investidores privados" (Leher, 1999:23). As condicionalidades definidas por estes organismos internacionais indicam o mesmo remédio amargo, ou seja, a ruptura dos monopólios estatais, as privatizações, a desregulamentação econômica e a liberalização das forças do mercado.

No Brasil, apesar de não termos conhecido um autêntico Estado de Bem-Estar Social, as estratégias adotadas para o enfrentamento da crise caminharam na mesma direção. Neste sentido, seria necessário seguir as determinações que indicavam a redução do Estado, mantendo-o, entretanto, fortemente controlador. As políticas públicas, no que tange particularmente à seguridade e previdência social, à saúde, à educação, foram reformuladas e o processo de privatização atingiu, indiscriminadamente, a produção de bens e os serviços essenciais.

No que diz respeito ao ensino superior e às universidades, a reforma proposta mantém os mesmos princípios norteadores emanados pelo Banco Mundial

passa a ser implementado, tendo como precursores os governos Thatcher, na Inglaterra e Reagan, nos Estados Unidos, na década de 80. A adoção desta política significaria, por um lado, a drástica redução das despesas públicas com políticas sociais, e por outro, a diminuição dos impostos sobre o capital e a total crença na liberdade às leis de mercado - este considerado como o único mecanismo eficaz de promoção do desenvolvimento e de distribuição dos recursos em uma economia.

Além do desmantelamento do Estado Previdência, nos países centrais, as medidas implementadas desencadearam um processo de reorganização da economia capitalista mundial denominado globalização. Esta "nova era do mercado" exige des-

As universidades públicas foram igualmente atingidas com medidas que visavam prioritariamente à adequá-las a esta nova realidade, se ressentindo de forma muito mais acentuada do que suas congêneres nos países centrais.

Apesar das profundas diferenças que marcam o contexto econômico, social e político no Brasil em relação aos países desenvolvidos, os problemas e as dificuldades vividas pelas universidades públicas são muito semelhantes, tendo igualmente, como principal elemento desencadeador a crise fiscal do Estado e a reforma neoliberal que tem sido implementada nos quatro cantos do mundo. A redução sistemática das verbas, para o financiamento das pesquisas e para o custeio das instituições,

tem sido a conseqüência mais imediata, trazendo prejuízos imensuráveis às atividades desenvolvidas e de responsabilidade das universidades.

As mudanças que foram sendo implementadas, gradativamente, através de medidas provisórias e de projetos de emendas constitucionais, colocam em risco tanto princípios fundamentais, que garantem o desenvolvimento das funções que a justificam e a legitimam, quanto à própria concepção de universidade, democraticamente construída, onde ensino, pesquisa e extensão devem ser funções indissociáveis. É forçoso admitir que as medidas encaminhadas, pela convergência de propósitos, estão baseadas em diretrizes determinadas pelo Banco Mundial em documento denominado "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia", divulgado em 1995, mantendo, portanto, a coerência em relação ao conjunto de políticas implementadas.

O conjunto de medidas promovidas e aprovadas pelo atual governo, de Luiz Inácio Lula da Silva, indicam a continuidade e complementaridade das reformas iniciadas por Fernando Henrique Cardoso, que se traduzem nas metas de inflação rígidas, patamares elevados de juros e de superávit primário e nas reformas estruturais como da previdência, fiscal, tributária, sindical e trabalhista, que acabam por aprofundar a inserção capitalista de-

viço da acumulação e da reprodução do capital privado, nacional e internacional e submetidas aos interesses externos, às custas de uma enorme exclusão social.

O projeto que define um novo perfil para as universidades públicas, neste cenário de políticas neoliberais, aponta como prioridade mudanças em três dimensões: no modelo institucional, no padrão de gestão e nas fontes de financiamento da instituição. Apesar de comportar posições mediadoras, entendemos serem estes os pilares de sustentação destas mudanças.

Em relação ao modelo institucional, a proposta defende a diversificação das instituições de ensino superior, em contraposição ao modelo único de universidade, em que ensino, pesquisa e extensão são atividades indissociáveis. A diversificação proposta está fundamentada na idéia de privilegiar algumas instituições, ou apenas algumas unidades destas instituições, como espaços de desenvolvimento de pesquisa, provendo-as dos recursos necessários para esta atividade, considerada muito onerosa. Neste caso, os países periféricos, não necessitariam de universidades voltadas para a pesquisa, mas apenas alguns centros de excelência visando à adequação da tecnologia importada e à formação de técnicos habilitados para realizar esta adaptação e de quadros necessários à burocracia estatal.

Este projeto tenta adequar as universidades públicas às demandas decorrentes do desenvolvimento, ou da crise capitalista

pendente do Brasil na economia mundial. No que diz respeito ao ensino superior e às universidades, a reforma proposta mantém os mesmos princípios norteadores emanados pelo Banco Mundial, ou seja, a flexibilização, o desfinanciamento público e mudanças na estruturas e na gestão das instituições.

O papel do Estado nas sociedades capitalistas contemporâneas, caracterizadas por sua estrutura de classes decorrente da divisão social do trabalho, tem sido historicamente o de organizar e representar os interesses políticos e econômicos das classes dominantes. No Brasil, a atuação dos sucessivos governos não poderia fugir a esta lógica, agravada pelo fato de sermos uma economia dependente, as políticas implementadas sempre estiveram a ser-

O segundo aspecto apontado diz respeito ao padrão de gestão que hoje está em disputa no interior das universidades. A análise desenvolvida por Licínio Lima (1997), referente às instituições portuguesas, parece ser aplicável a nossa realidade. O autor denomina de modelo gerencialista a tentativa de imprimir às universidades uma gestão fundamentada em uma racionalidade empresarial, adquirindo uma estrutura mais flexível, incorporando indicadores de produtividade, eficiência e eficácia em sua avaliação e na busca de resultados.

O autor descreve, também, o modelo político-participativo que tenta se manter e se aperfeiçoar, apesar das pressões, definindo-o como um modelo pautado numa gestão democrática e participativa

com liberdade de expressão. Ainda segundo o autor, "um modelo de universidade do domínio público, uma organização cívica onde se busca a cidadania organizacional..." (1997:36).

O modelo gerencialista que se tenta impor, cuja lógica é absolutamente alheia à lógica universitária, descaracteriza a instituição, direcionando-a ao atendimento de interesses privados, submetendo-a a um mercado competitivo e a um sistema de avaliação que busca somente resultados, tendo como critério o seu produto final. A universidade passa a ser avaliada por sua produtividade, ou seja, o quanto produz, em quanto tempo e a que custos, o que significa que a busca da quantidade substitui, sem nenhum constrangimento, a da qualidade, portanto, o quê e para quem se produz já não têm muita importância.

Por fim, as fontes de financiamento para a manutenção das universidades públicas, nossa principal questão, ocupa, hoje, o centro dos debates, uma vez que os recursos advindos dos governos federal, estaduais e municipais, são insuficientes e estão cada vez mais restritos, levando instituições e pesquisadores a procurarem fontes alternativas de financiamento que não sejam exclusivamente estatais.

Na realidade, esta situação abre caminho para a privatização das universidades, acabando com a obrigatoriedade de manutenção do Sistema Público Federal de Ensino Superior pela União, com reflexos imediatos nos sistemas estaduais e municipais. Para se manterem, as instituições públicas devem viabilizar outras formas de financiamento, como a cobrança de mensalidades, a venda de serviços, e principalmente a parceria com a iniciativa privada, sobretudo, com o setor produtivo. Neste contexto inserem-se as fundações privadas, consideradas instrumentos facilitadores desta política, pois, além da possibilitar a entrada dos recursos captados diretamente nas unidades e departamentos, sem muita burocracia, facilita a sua utilização sem os entraves e controles instituídos pelos poderes públicos.

Dentre as funções inerentes às universidades, a atividade de pesquisa parece ser aquela que mais se recente da falta de investimento do setor público, principalmente por ser considerada uma atividade onerosa. A principal consequência apontada, por aqueles que ainda mantêm restrições a este tipo de financiamento e de parcerias, intermediadas pelas fundações, é a substituição gradativa da pesquisa realizada a partir de demandas do próprio setor científico, pela pesquisa cujos temas de investigação serão definidos pela indústria, com base em critérios que orientam este setor, ou seja, a perspectiva de lucro, o curto prazo, a competitividade, a inovação de produtos e processos. Tais critérios são absolutamente incompatíveis com aqueles que historicamente têm sido priorizados pelos investigadores, entre eles, a liberdade na escolha dos te-

mas investigados, a criatividade, o ineditismo, o desafio de ultrapassar as fronteiras do saber. O risco destes financiamentos poderá ser, no curto prazo, a dependência dos investigadores aos seus novos financiadores, e a perda de sua autonomia, bem como a apropriação privada e exclusiva dos resultados destas investigações realizadas pelas universidades o que seria uma séria distorção, considerando tratar-se de uma instituição pública, que deveria, portando, ser orientada socialmente.

É importante mencionar, ainda, o caráter estratégico que o conhecimento vem adquirindo como elemento propulsor do desenvolvimento, indispensável ao avanço tecnológico. O conhecimento vem sendo considerado responsável pela produtividade do sistema industrial, o que confere aos mercados a competitividade internacional necessária a sua sobrevivência, no mundo "globalizado", tornando-se imperioso o controle da produção deste conhecimento, e conseqüentemente das instituições onde historicamente esta produção tem sido efetivada, ou seja, as universidades públicas. Desta forma, o conhecimento passa a ser estratégico para as perspectivas de reorganização do sistema capitalista. Conforme as formulações dominantes nesta "nova era do capitalismo, o principal capital é o intelectual e, por isso, a educação, na condição de capital, tornou-se assunto de managers e não mais de educadores" (Leher,1999:25).

Outro problema que vem sendo apontado, como desdobramento da gestão realizada pelas fundações, são as distorções salariais no interior da instituição, com o fim da isonomia, geradas pelos proventos pagos aos professores como prestadores de serviços, cujos valores são determinados, muitas vezes, por cada uma dessas organizações, definidas em seus próprios estatutos de forma autônoma, o que futuramente, deverá ser motivo de novos focos de conflitos e tensões.

Por fim, uma das mais marcantes características das universidades públicas é a sua pluralidade, por seus diferentes segmentos e mesmo pelas diferenças entre seus pares, reproduzindo a diversidade da própria sociedade, o que torna bastante desigual, a capacidade e a possibilidade de captação de recursos externos, principalmente junto à iniciativa privada, dos diversos setores que compõem a universidade, caso esta política fosse consensual. Esta situação acaba não só agravando as distorções salariais, mas acarretando, inclusive, diferenças nas atividades de ensino e pesquisa desenvolvidas pelas diversas unidades acadêmicas, uma vez que aquelas detentoras de mais recursos têm maiores possibilidades de realizar investimentos em suas instalações físicas, em recursos audio-visuais, bibliotecas, além do atendimento as outras demandas, o que interfere diretamente na qualidade do ensino oferecido, gerando verdadeiros guetos de fatura, em contraposição às que tentam sobreviver exclusivamente com recursos públicos.

O reflexo desta política nas universidades dos países centrais

No cenário internacional essas preocupações também estão presentes no seio das comunidades acadêmicas. O desmantelamento do Estado-Providência, como mencionamos, acabou repercutindo nas universidades, já que na maior parte dos países elas são quase que exclusivamente financiadas pelo Estado. Nas universidades privadas isso também acontece, o que sugere a inviabilidade de outra forma de financiamento, quando se pretende garantir a sua qualidade. O caminho que tem sido trilhado, na tentativa de amenizar o problema, é a aproximação, cada vez maior, das instituições universitárias do setor produtivo, à procura deste financiamento. O interesse demonstrado por este setor no financiamento das investigações realizadas pelas universidades é atribuído à desaceleração das inovações tecnológicas, que deverá ser revertida com investimentos na pesquisa aplicada e em novas tecnologias. A queda de produtividade na indústria, elemento indispensável às perspectivas de competitividade econômica do setor produtivo e do país, tende a ser equacionado com o fortalecimento destas parcerias.

Estes prognósticos são compartilhados por alguns autores que têm se dedicado ao estudo destes consorciamentos entre as universidades e as empresas. Sílvia Velho (1996), investiga a situação destas parcerias nos países centrais, a partir de estudos desenvolvidos nos Estados Unidos, Inglaterra, França e Austrália. A conclusão comum a todos os estudos é de que estes consorciamentos se constituíram enquanto alternativa de financiamento da atividade de pesquisa a partir da falta de recursos públicos, e consideram os Estados Unidos como o local onde esta parceria está mais consolidada.

Mesmo aqueles autores que tendem a uma posição mais otimista em relação aos consorciamentos, à medida que estes se tornam uma importante fonte de financiamento, chamam a atenção para seus riscos, caso não sejam cuidadosamente gerenciados. Os principais problemas, apontados por estes estudos, advindos destas parcerias, podem ser assim resumidos: perda do caráter universalista e público da pesquisa acadêmica, transformação da pesquisa numa mercadoria que disputa espaço num mercado competitivo, transformação dos professores em empresários da pesquisa, infiltração da cultura do mercado no seio da universidade, privatização crescente dos resultados da pesquisa, e o atrelamento da ciência aos interesses conjunturais ou de determinados grupos com maior poder de pressão.

O contexto nacional: as universidades e "suas fundações de apoio"

Em relação ao cenário nacional, as informações levantadas até o momento, nos permite avaliar que a situação não difere muito daquela apresentada pelos países centrais. Seminários realizados em diversas universidades públicas, em sua maioria organizados pelas associações docentes, bem como dados referentes às fundações

privadas instaladas nestas instituições apontam como fato comum à centralização de recursos financeiros advindos das parcerias estabelecidas pelas fundações. Na avaliação de Celi Taffarel "a centralização de recursos conduz à centralização de poder, e este, em sintonia com o viés economicista e utilitarista na produção e disseminação do conhecimento (Taffarel, 2001:24).

Outro aspecto discutido nestes encontros refere-se à flexibilização da administração do bem público e as regras de mercado que acompanham a criação destas organizações, que não privilegiam a transparência em suas gestões administrativas, tanto para concorrer ao recebimento de alguma concessão ou de determinado recurso financeiro, como para estabelecer determinados convênios com o setor público ou com a iniciativa privada. Segundo Antônio Ruiz, reitor da Universidade de Brasília, de 1989 a 1993, não se trata, apenas, de indagarmos sobre a questão ética na gestão destas fundações, mas "do significado em relação à toda universidade, do significado do público e do privado, e de como o privado avança sobre o público" (2001:50).

Neste universo nebuloso, apesar de todos os obstáculos e dificuldades enfrentadas, a Associação de Docentes da Universidade do Estado de São Paulo (Adusp) conseguiu organizar um dossiê com informações bastante detalhadas sobre a situação das fundações que funcionam na universidade ou que mantêm algum vínculo com a instituição. Este dossiê, publicado pela Revista Adusp em 2001, nas edições 22, 23 e 24, desvelou uma série de atividades desenvolvidas por estas fundações que, segundo análise dos autores, não deixam dúvidas sobre a extensão dos danos provocados à USP, a presença de pelo menos vinte dessas organizações vinculadas ao campus central da universidade. Para termos uma idéia da dimensão dessas informações apontamos alguns dados divulgados: - a receita própria global dessas fundações, oriundas em sua maior parte de fontes públicas, alcança um montante de cerca de um terço do orçamento anual da universidade; - o percentual destes recursos que foram repassados à universidade nos anos de 1999 e 2000, equivaleram somente a 1% e 1,5%, respectivamente, do orçamento total da instituição; os cursos de especialização que são oferecidos às empresas privadas atingem o valor de R\$ 20 mil por aluno; - os docentes que trabalham nos projetos e serviços realizados por estas fundações chegam a receber complementos salariais que superam, em muito, os salários pagos pela universidade; - em muitos casos, essas fundações atuam segundo estruturas e objetivos de mercado, não recolhem tributos e usam recursos materiais e humanos da própria universidade sem remunerá-la, estabelecendo uma concorrência desleal no mercado de serviços.

Na avaliação dos diretores da associação de docentes fica evidente que a lógica de funcionamento dessas entidades é mercantilista, e que são elas que de fato se apóiam na infra-estrutura pública da universidade em prol de interesses privados, além de se valerem da credibilidade e do prestígio que a instituição detém para captarem grandes volumes

de recursos que muito pouco contribuem para a manutenção, expansão e melhoria da qualidade das atividades de interesse público realizadas pela universidade.

Na realidade, estas críticas e avaliações ampliam-se na mesma proporção que as fundações se expandem, e aquilo que parecia ser solução num primeiro momento passa a ser um grande problema. Marilena Chauí (2001), expressa uma posição bastante crítica sobre a presença das fundações na universidade ao afirmar que "as transformações da USP, iniciadas ao longo dos anos 70 e, hoje, consubstanciadas na absorção irrefletida do modelo neoliberal, tiveram como data de nascimento a instalação de fundações privadas no interior da universidade. No batismo, receberam o nome de *modernização pela ampliação de recursos externos*. No dia da crisma, foram confirmadas como *avaliação do desempenho e produtividade universitários* (2001: 145). A autora prossegue em sua reflexão, avaliando que neste cenário há, hoje na universidade, três tipos de escolas que correspondem ao modo como a atividade universitária é pensada e exercida, podendo coexistir em qualquer faculdade: a que propicia prestígio curricular ao docente; a que oferece complementação salarial aos docentes e pesquisadores; e a universidade pública, onde os docentes dedicam-se ao ensino e à pesquisa em tempo integral e dependem inteiramente dos recursos públicos, ou seja, tanto o orçamento como os resultados são públicos e publicizados (2001:139).

Inúmeras são as conseqüências danosas e os relatos que se acumulam, referentes às situações ocorridas em diversas universidades públicas que poderíamos descrever. Porém, o que avaliamos e é importante assinalar, é que os riscos apontados já são suficientemente graves para que tratemos esta questão com mais cuidado e de forma mais aprofundada, e não nos iludamos quanto às falsas soluções, que por se apresentarem mais fáceis podem levar a prejuízos irreversíveis. A busca apressada para a saída desta crise de financiamento e da gestão financeira, sem uma avaliação mais profunda dos prováveis prejuízos mencionados, poderá trazer conseqüências irreparáveis para a formação intelectual dos estudantes, para o desenvolvimento da pesquisa e para a democratização, a autonomia e o caráter público da universidade.

A reforma universitária anunciada pelo governo Lula, ao contrário do que muitos poderiam supor, deverá aprofundar, ainda mais, esta crise de financiamento, uma vez que justifica a alocação de verba pública nas instituições privadas, enfatiza a relevância do projeto público-privado (PPP) para as instituições, destaca o papel prioritário do Estado na regulação e supervisão do ensino superior, não fazendo menção ao financiamento público das instituições públicas. Por fim, a reforma que está sendo implementada regulamenta por decreto as relações entre as universidades públicas e as fundações privadas, facilitando a realização das mais variadas atividades e a vendo de todo tipo de serviço.

Acreditamos que a conquista e a efetivação da autonomia universitária seja o caminho mais conseqüente e seguro para enfrentarmos esta crise e avançarmos na consolidação da universidade pública voltada para os direitos de toda sociedade. A autonomia universitária é entendida como condição imprescindível para que as instituições possam desenvolver suas atividades sem estarem atreladas a interesses particulares, para que o trabalho intelectual, necessariamente crítico, possa ser realizado, e para que ela possa se auto-determinar e se auto-direcionar socialmente. No Brasil, as universidades públicas nunca chegaram a con-

quistar plenamente tal condição. Desde a primeira legislação que normatizou seu funcionamento, o Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, estabelecendo controles bastante rígidos, passando por períodos mais flexíveis, de "liberdade vigiada", determinada pela LDB de 1961, e finalmente quando conquista tal princípio constitucionalmente, em 1988, mas que jamais teve possibilidades de exercê-la, apesar de sua auto-aplicabilidade, continua a ser controlada pelos governos federais que se valem de sua dependência financeira. Enfim, exercer esta autonomia é o caminho para que a instituição universitária torne-se um espaço de produção de conhecimento inovador e de um ensino de qualidade que atenda ao conjunto da sociedade, além da posição estratégica que esta instituição poderá ter na construção de uma sociedade sem exclusão e com justiça social.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. SADER, E. e GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, 1995.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Política Educacional. *A política para as instituições federais de ensino superior* (mimeo). Brasília, julho, 1995.
- CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Unesp, 2001.
- CUNHA, Luiz Antônio. Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária? *Cadernos CEDES*. São Paulo: Cortez, n.55, p.315-337, ago.1996.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capital*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GENTILI, Pablo. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.
- LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do banco mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro*. Revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, n.3, p.19-30, mai.1999.
- LIMA, Kátia Regina. *Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não estatal*. In: Reforma Universitária do governo Lula: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.
- OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. SADER, E. e GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- RUIZ, Antônio Albañes. Algumas considerações sobre as fundações privadas das universidades públicas.
- ROSSO, S. (Org.). *Atividades pagas em universidades públicas gratuitas: caminho para a privatização*. Brasília: ADUNB, p.45-50, fev. 2002.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.
- TAFFAREL, Celi. Mecanismos de privatização. ROSSO, S. (Org.). *Atividades pagas em universidades gratuitas: caminho para privatização*. Brasília: ADUNB, p.23-31, fev. 2002.
- TOMMASI, Livia. WARDE, M. e HADDAD, S. (Org.). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC- SP, 1996.
- VELHO, Sílvia. *A universidade-empresa*. Campinas-SP: Cortez: Autores Associados, 1996.

O Caso

USP

Ciro Correia Texeira / Professor da USP

Fundações privadas em instituições Públicas de Ensino¹

O tema proposto sobre universidade pública, ética e prestação de serviços comporta várias definições em relação ao que se entende por ética, o que se entende por serviço, por serviço público, pelo setor público da sociedade, pelo setor privado.

Vou tentar dirigir a minha exposição no sentido do que eu entendo por ético, em termos de prestação de serviço: toda aquela atividade que vise uma demanda coletiva da sociedade e não o serviço que atenda ao próprio interesse de quem presta o serviço, e/ou que atenda ao interesse de um pequeno setor da sociedade que tem poder político, ou que tem poder econômico para comprar da Universidade esse serviço.

Farei uma síntese do trabalho de levantamento que fizemos na USP sobre o principal vetor de prestação de serviços naquela universidade, que são as fundações de apoio privadas. Este é o principal vetor mas não o único. No final de setembro, deveremos publicar mais um volume da *Revista Adusp* sobre cursos pagos e mestrados profissionalizantes (o seminário foi realizado no final de agosto de 2002).

Todas as informações que publicamos são documentadas. Na maioria dos casos esse documentos foram obtidos junto à Curadoria das Fundações da Promotoria Pública de São Paulo. Essa documentação permite concluir que na relação entre as fundações e a prestação de serviços na universidade pública, o que está de fato em pauta não é o interesse público, o interesse coletivo, mas o interesse desse ou daquele setor da sociedade, desse ou daquele setor dentro da instituição.

E, por último, já que há aqui um processo de discussão dessas questões, vou procurar falar um pouquinho de como se deu na USP a tentativa de enquadrar as fundações privadas numa normatização, a partir de 1989. Se isso foi eficiente ou não. O que está acontecendo agora.

O nosso trabalho foi publicado ao longo de 2001, no dossiê da *Revista Adusp*, compreendendo as edições 22, 23 e 24 (disponíveis no endereço www.adusp.org.br). A iniciativa e o esforço da Adusp neste trabalho tiveram o sentido de esclarecer um pouco essa discussão sobre financiamento privado na universidade e sobre o papel das fundações privadas que, ao longo das décadas de 80 e 90 em particular, aumentaram muito sua atuação na Universidade de São Paulo.

Porém, não tínhamos dados concretos. Quantas fundações são? Que serviços prestam ou não prestam? Quanto contribuem ou não para universidade? Qual o montante de recursos que movimentam? Estão dentro da legislação?

Por mais que tentássemos ter acesso a esses dados normalmente através dos Conselhos e, em particular, do Conselho Universitário, só recebíamos evasivas, informações genéricas. Então, a Comissão Editorial da *Revista Adusp* pautou trabalho jornalístico mesmo. Tentar conseguir esses dados e trazer elementos concretos para fazer essa discussão.

Esse material teve repercussão na imprensa. Há uma matéria da *Folha de S. Paulo* (12/06/2001: "Consultorias ganham 1,7 bi do governo") que cita o levantamento da Adusp, mostrando que não era um problema restrito à Universidade de São Paulo, que era um problema nacional. Depois, poderemos tratar um pouquinho disso, por conta da natureza jurídica e das prerrogativas que as fundações podem ter, como isenção de impostos e dispensa de licitação. As fundações são muito funcionais, quando os interesses privados procuram escapar dos controles a que estão normalmente submetidos os recursos públicos.

Começando pelo final, antes de termos os dados relativos às fundações que atuam na USP (*vide Tr. 1*) as principais justificativas para a presença de prestação de serviços e fundações eram as de que as fundações são mais ágeis, do ponto de vista administrativo; que permitem maior interação da Universidade com a sociedade; que captam recursos privados para investir na Universidade pública; que apóiam as atividades-fim da Universidade pública etc.

O que concluímos, o que os dados mostram é que, na verdade, elas viabilizam a apropriação indevida do espaço e do patrimônio público por parcelas restritas, mas de grande poder econômico do setor privado da sociedade. Captam grandes somas de recurso públicos — não privados — que são repassados ao setor privado, via pagamento por serviço de pessoas físicas e jurídicas. E, por fim, elas se apóiam na infra-estrutura pública e na credibilidade que a estrutura pública ainda tem para beneficiar interesses privados.

No contexto dessas discussões, dentro da Universidade de São Paulo, colocaram-se dois falsos dilemas: que sem fundação não era possível ter eficiência em pesquisa; que existem fundações boas e fundações más; portanto, é preciso separar o joio do trigo. A questão não é essa, o problema é que a lógica da fundação de apoio é privatista.

É diferente da lógica da instituição pública, que visa a sociedade como um todo, de forma abrangente, e que, para funcionar, precisa ter recursos públicos que a sustentem. E por quê? Por uma série de motivos.

Hoje, se os recursos para a universidade não vêm, busca-se, certas vezes até de boa fé, cobrir aquilo que é obrigação do Estado, com outras formas alternativas de captar recursos. Não há necessariamente, nestes casos, um juízo de valor detérior, aéptico ou de moral inadequada. Certos setores estão de fato preocupados com a manutenção da universidade. Entendemos, porém, que se

É claro que o recurso não dá. Tomando dados do ano de 2000, verifica-se que o PIB de São Paulo foi de 400 bilhões de reais. A participação do setor público no PIB tem sido de 20%. Não dá! O setor público tem que controlar 35%, 40%, 45%, 50% do PIB, como controla em qualquer estado razoavelmente organizado. Daí, você tem recurso para bancar as obrigações do Estado.

O ICMS de São Paulo, em 2000, foi de 24 bilhões de reais. Em 2002, foi de 26 bilhões de reais: isso é 6% do PIB. É muito pouco. 6% do PIB é o que qualquer Estado deve investir em educação, em todos os níveis. Se arrecada no principal imposto, que responde por 80% da arrecadação do Estado, 6% do PIB, já não deu. Além disso, o que o Estado de São Paulo repassa para as três estaduais (9,57% do ICMS) significa 0,5% do PIB.

A Unesco recomenda um mínimo de 1% do PIB para a graduação no ensino superior. Nesse 0,5% do PIB que efetivamente vai para as universidades estaduais paulistas estão incluídos, por exemplo, os hospitais universitários e o pagamento de aposentados, que não representam gastos diretos em educação. Agora, podemos mudar esse quadro com uma gestão mais eficiente do estado.

Voltando às fundações, o orçamento da USP em 2000 foi de 1,1 bilhão de reais e o movimento anual total das fundações da USP, no ano de 2000, foi de 400 milhões de reais. É muito dinheiro, cerca de 1/3 do orçamento da USP!

Em 2000, o total de repasses das Fundações para

Em 2000, o total de repasses das fundações para a USP foi de cerca de 1% do orçamento da universidade. Isso mostra com clareza que a USP não depende de nenhum recurso captado por fundação...

valer desse vetor é equivocados, e demonstrar isso é o que tentaremos fazer aqui.

Para fazer essa discussão é preciso primeiro acabar com uma outra, que parte da seguinte premissa que é falsa: a que afirma que estado brasileiro ou que a nossa economia não tem recursos para manter o ensino público. Vou falar do ensino superior mas poderia ser o ensino público, a saúde, a educação, ou qualquer outro setor de responsabilidade direta do estado.

Por quê? Porque essa discussão normalmente se dá, como se dá no Estado de São Paulo, em função dos impostos arrecadados e não em função do PIB do Estado (*entram os dados da Tr. 2*). Existe uma ineficiência da máquina estatal, existe conivência estatal com evasão de recurso público.

a USP foi de 13,3 milhões de reais, cerca de 1% do orçamento da USP. Isso mostra com clareza que a USP não depende para a sua manutenção de nenhum recurso captado por fundação, ou seja, essa afirmação é uma balela. Isso mostra que os interesses que estão associados a esses recursos são interesses outros que não o da manutenção da infra-estrutura pública.

O lado bom dessa coisa é o seguinte: a hora de tratar desse problema é agora! Porque, se um dia as fundações estiverem bancando 20%, 30% do orçamento da Universidade, não vai dar para fazer esta discussão. E quando o complemento salarial, através das fundações, responde por 10%, 20%, 30% do salário do docente (para não falar, como vou mostrar aqui, quando respondem por uma, duas, três,

quatro vezes o salário integral do docente), não é mais possível acreditar que esse docente vá conduzir a sua ação pela lógica da sua responsabilidade pública. Ele vai conduzir a sua ação, infelizmente, pela lógica de quem banca o seu orçamento. É preciso intervir nessas questões agora.

No começo desse levantamento, não sabíamos quantas fundações havia na USP além da FUSP, criada pela Reitoria, e da Fuvest, criada como fundação privada pela USP, e que, por ação do Tribunal de Contas do Estado, acabou sendo transformada em fundação pública.

Quantas são? 2, 3, 6, 10, 15, 20, 30... não sabíamos! Nosso levantamento indicou a presença de 30 fundações na Universidade de São Paulo (*vide Tr. 3*). Quinze dias depois, a Reitoria soltou uma informação oficial, em que arrolava 32.

Durante dez anos, perguntamos ao Conselho Universitário quantas fundações eram. Nunca obtivemos resposta. Quando publicamos que eram 30, a Reitoria falou: "Não! Tá errado... são 32"! E há outras instituições ou estruturas, como núcleos de apoio e centros de professores, dos quais eu não vou tratar aqui, mas que funcionam na mesma lógica e no mesmo diapasão.

No caso da FEA, Faculdade de Economia e Administração, temos dados de 1998 sobre as suas fundações — a FIPE, a Fipecafi e a FIA — que assinalam uma movimentação de respectivamente 27 milhões de reais, 42 milhões de reais e 65 milhões de reais. No total, as fundações desta unidade movimentaram 134,52 milhões de reais.

O orçamento da FEA no mesmo ano foi de 20 milhões. Nesse contexto, quem é apêndice? Quem é o principal? Fica claro que quem efetivamente detém o poder econômico nesta instituição são as fundações.

E aqui, um quadro comparativo de orçamento (*vide Tr. 4*), a FEA, a Poli (Escola Politécnica da USP), a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Hospital Universitário e as fundações da FEA.

Algumas unidades como a FEA, a Poli, a Faculdade de Medicina, têm fundações com receitas muito maiores do que outras fundações e há um número muito grande de outras fundações com receitas menores. Nem por isso a lógica do funcionamento dessas demais é diferente.

Há alguma distorção aqui. Não é possível que as fundações que apóiam um órgão tenham uma receita cinco a seis vezes maior do que o orçamento do órgão apoiado. Daí aquela história: fundações trazem recursos privados que, de outra forma, não viriam para a universidade. E antes disso eu vou dizer o seguinte: por quê ali (*vide quadro da Tr. 4*) coloquei dados de "98"? Porque era o último ano, até o final de 2000, em que havia dados orçamentários completos na Curadoria das Fundações da Promotoria Pública do Estado de São Paulo. Isto mostra que o suposto controle feito pela Promotoria Pública chega com anos de atraso. Às vezes, são conferidos depois de cinco anos, quando eventualmente já prescreveu a possibilidade de qualquer ação sobre algum problema nessas contas.

A FIA é uma das fundações da FEA. Na época desse levantamento, o professor Jacques Marcovitch era reitor da Universidade. Ele que já tinha sido presidente da FIA em mais de uma gestão e que atualmente está na Secretaria do Planejamento do Estado de São Paulo.

Os recursos públicos das receitas da FIA estão na transparência (*vide Tr. 5*). Esses dados mostram que na média as receitas da FIA provieram 70% de recursos públicos e 30% de recursos privados entre 1994 e 1999. Então não são bem recursos privados que estas fundações captam. E aqui, uma evolução do quadro de pessoal da FIA (*vide Tr. 5*), que quando comparado ao da FEA se mostra relativamente muito maior.

Questão de conflitos de interesse, de quem usa a credibilidade de quem? Durante anos, quisemos saber como eram os diplomas emitidos por essas fundações. Nunca conseguimos. Até que a Fipecafi lançou um livro em comemoração aos seus 20 ou 25 anos. Lá, havia um *fac-simile* (*vide Tr. 6*) de um dos diplomas da Fipecafi, que é uma das três fundações da FEA.

Esse diploma é da Fipecafi, da USP ou da Faculdade de Economia e Administração? Bom, esse curso foi aprovado em algum órgão da universidade? Não! Ele tem controle da universidade? Não! Ele usa professores da universidade? Usa, pagos por uma fundação! E emite um certificado com o nome da Universidade de São Paulo! Deve ter conflito de interesse aí. Deve ter alguma questão ética séria, ligada a esse tipo de ação.

Quanto aos recursos públicos canalizados pelas fundações, podemos dar um exemplo: a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo tem contratos com as fundações privadas da USP, para quê? Supostamente, para qualificar o pessoal do ensino fundamental e médio através de programas de educação continuada. Com quem foram feitos esses convênios? (*vide Tr. 7*) Com a Fundação Faculdade de Medicina, com a FIA, com a FIPE, com a Fipecafi, com a Fundação Carlos Alberto Vanzolini da Poli, com a Fundação para Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia também da Escola Politécnica!

Há um tempo, num evento semelhante a professora Krasilchik (ex-vice-reitora da Universidade São Paulo, diretora da Faculdade de Educação, presidente da fundação associada à Faculdade de Educação) defendeu esses recursos vindos da Secretaria de Educação para as fundações. Eu fiz a ela a seguinte pergunta: "Professora, quanto a sua fundação recebeu desses contratos?" Resposta: "Eu não sei..." Então eu falei: "Zero!". Ela: "Como zero?". Eu falei: "Zero! Quem recebeu esses recursos foram a Faculdade de Medicina, a Poli, a Faculdade de Economia..."

Ela falou: "Que estranho..." Eu falei: "Pois é, professora, estranhíssimo". A única fundação, supostamente, vinculada à educação não foi contemplada com os recursos da Secretaria de Educação. Dá pra explicar por que? Eventualmente dá, mas não sei se é possível fazer isso aqui e agora.

Nunca conseguimos dados quanto à complementação salarial. O exemplo que estou dando aqui é de apenas uma fundação. Não necessariamente pode ser estendido às demais. Mas ele é grave o suficiente, ilustrativo o suficiente, um parâmetro médio. Hoje, temos condição de fazer essa avaliação.

Como não era possível conseguir os dados solicitando, fizemos o seguinte: há legislação na USP que determina o repasse sobre o rendimento pela flexibilização do regime de trabalho em função da percepção de pró-labore por prestação de serviço dos docentes. Assim, verificamos que no caso da FIA o repasse previsto era de 5%. Como, em um dos seus relatórios, informava-se o montante repassado em função desses 5%, e considerando o número de professores do departamento, foi fácil fazer a conta pelo caminho inverso e, chegar à conclusão que os 55 coordenadores receberam 145 mil reais no ano, o que dá cerca de 12 mil reais por mês, numa época em que o salário de um professor-doutor na USP, em regime integral com dedicação exclusiva (RDIDP), fechou o ano em R\$ 3.475,16.

Lembro que os dados são de 2000. Muitos desses coordenadores eram professores-doutores. Assim, verifica-se que a complementação salarial torna-se três a quatro vezes maior que o salário integral de um docente em RDIDP.

de uma instituição pública se propõe a normatizar, a regulamentar aquilo que é do interesse privado, interesse privado esse do qual muitos dos seus membros participam diretamente. Fica posta uma situação clara de conflitos de interesses, com prejuízo para a lógica do funcionamento da instituição pública. Quanto a esse aspecto vamos daqui a pouco contar uma história ilustrativa dos descaminhos das fundações no que concerne à sua normatização na USP, que começa nos idos de 1989.

Antes, porém, vamos lembrar que na questão precedente nós também não sabíamos quantos membros do Conselho Universitário estavam diretamente envolvidos com as fundações. Fizemos um levantamento em 2001 e concluímos que 1/4 do Conselho Universitário da USP estava diretamente vinculado, seja como membros de conselhos curadores, seja participando diretamente das diretorias dessas instituições privadas que atuam na Universidade de São Paulo (*vide Tr. 9*). Na época, a começar pelo Reitor, por dois pró-reitores, por uma série de diretores de unidades e outros conselheiros, e mesmo alguns representantes de categoria. O conflito de interesse é direto.

Não é possível ser inocente, achar que quando o Conselho Universitário discute uma regulamentação ou convênio a ser realizado com uma fundação essa discussão ou essa normatização vai se dar se-

Não é possível que as fundações que apóiam um órgão tenham uma receita cinco a seis vezes maior do que o orçamento do órgão apoiado.

Esses dados nunca foram contestados. Hoje sabemos que, em alguns casos, esses valores não são distribuídos homogêaneamente. Em alguns casos, as remunerações são muitos superiores nessa e em outras fundações da USP.

É a mesma situação distorcida que apontamos entre o orçamento global de alguns institutos da Universidade e o montante global das receitas de suas fundações, como no caso da FEA. O salário integral do docente é que acaba por corresponder a uma pequena fração do valor correspondente àquilo que supostamente deveria ser um complemento, sem esquecer que esse complemento deveria se dar, segundo as normas, em função de atividade esporádica. Mas, na verdade, essas atividades não são esporádicas, são permanentes; não são periféricas, são principais.

Fica evidente outra questão ética seríssima, quando o Conselho Universitário da USP ou o Conselho

gundo uma lógica isenta em relação ao interesse público.

Retornando ao que ocorreu em 1989, vemos o seguinte: até 1989, não havia na USP uma regulamentação, uma legislação específica do Conselho Universitário sobre as fundações. Em 1989, o então reitor José Goldenberg encaminha um projeto tratando da questão das fundações para o professor Dalmo Dallari, nosso colega da Faculdade de Direito, então Presidente da Comissão de Legislação e Recursos do Conselho Universitário.

Pela proposta (*vide Tr. 10*), criava-se um Conselho das Fundações para, de alguma forma, controlá-las. Dizia ele que era preciso reconhecer que se por um lado essas fundações podem ter um desempenho, um papel importante em agilizar a captação de recursos e tal, segundo ele, por outro lado, é preciso atentar também para o fato de que, sem controle devido, as fundações podem interfe-

rir seriamente no funcionamento dos departamentos, faculdades etc. etc. e tal. Isso é verdade.

Agora, tem algo do meu ponto de vista que esse tipo de colocação escamoteia e é justamente o que está em pauta aqui. Na proposta do Goldenberg o que está implícito é o seguinte: tem uma situação real, e eu não vou fazer discussão se ela é ética, se não é ética, se ela é legal, se ela não é legal, eu vou assumir o estado de coisas e vou regulamentar. Não acho que este seja o caminho adequado, como não foi adequado, é só ver o que aconteceu na Universidade de São Paulo.

A partir dessa iniciativa, o Conselho Universitário pautou uma discussão que foi muito difícil resgatar, porque ela está mencionada na ata da 784ª reunião do Conselho Universitário (de 10 e 31 de outubro de 1989). Nós pedimos oficialmente esta ata à Secretaria Geral da USP em mais de uma ocasião e recebemos o seguinte comunicado: “Professor, essa é a única ata que extraviou-se. Ela não existe, não temos essa ata”.

Um dia nós fizemos diferente: ao invés de mandarmos um ofício pedindo a ata, ligamos para a Secretaria Geral, e para a primeira pessoa que atendeu, perguntamos diretamente o seguinte: “Por gentileza, tem aí no arquivo a ata 784 do Conselho Universitário?” Resposta: Tem. “Dá para providenciar uma cópia?” Dá.

Desse modo, agora posso mostrar uma transparência da ata que se “extraviou” (*vide Tr. 11*). Ela é particularmente interessante, quando cita (Isso aí são fragmentos da ata, tá? Porque a ata é muito longa) o conselheiro Antônio Guimarães Ferri, que se manifesta a favor da proposta do conselheiro Ivan Cunha Nascimento de que, na regulamentação sobre as fundações, elas tenham que apresentar um relatório para o Conselho Universitário.

A normatização dizia o seguinte: é preciso ter um convênio específico com a Universidade para poder atuar e, bianualmente ou anualmente, terá que apresentar um relatório. E, finalmente, depois de tanta discussão, com alguns conselheiros achando que não era necessário o relatório, o Conselho aprovou o relatório que está aqui: “Finalmente, pela proposta aprovada do Conselheiro Ivan Cunha Nascimento, as fundações deverão apresentar relatórios anuais sucintos das suas atividades”.

Aí já tem algo. No seu pronunciamento, o professor Ivan Cunha Nascimento fala de um relatório anual completo, na sua fala original, e ali eles colocam um “relatório anual sucinto” e isso é que é finalmente aprovado. Essa reunião foi em outubro de 1989. Em março ou abril do ano seguinte a resolução — que é de 7 de novembro de 1989, mas que estranhamente só foi publicada no ano seguinte — prevê o convênio com a fundação, aprovado pelo Conselho Universitário, porém a menção ao relatório vira o seguinte: “as unidades deverão consolidar os relatórios mencionados, encaminhá-los ao Conselho Universitário” (*vide Tr. 12*). No caso o relatório mencionado é sobre os “programas de ensino desenvolvidos pelas Fundações”.

Então, todas as demais atividades das Fundações — que, no geral, são as principais — simplesmente sumiram na normatização que fora aprovada pelo Conselho Universitário! Isto sem falar que, no levantamento feito em 2000, chegamos à conclusão de que várias fundações não tinham qualquer convênio aprovado pelo Conselho Universitário, mas funcionavam regularmente (*risos*) de modo completamente visível dentro da Universidade de São Paulo.

Daí, o então reitor, Jacques Marcovitch, ex-presidente da FIA, diz o seguinte diante da publicação do nosso dossiê: “Essa questão é importante, tem problemas, precisamos regulamentar as fundações”. Isso como se não houvesse regulamentação já aprovada e em vigor!

E ao propor aquela nova regulamentação (tenho aqui em cima o trecho da resolução em vigor, e aqui a proposta do Marcovitch, nas *Tr. 12 e 13*), gerou toda aquela reação dos estudantes que tentaram tirar isso de pauta do Conselho Universitário — e que precisaram acabar ocupando o Conselho Universitário para que a discussão fosse feita e a nova regulamentação não fosse aprovada sem o devido debate pela comunidade.

Pois bem, essa regulamentação proposta pelo Marcovitch substituiu a figura do convênio por um cadastro das fundações. Todas as que estivessem no cadastro poderiam atuar junto à universidade. Daí, tem um exemplo aqui da “agilidade” que se busca ao substituir práticas de direito público por aquelas da iniciativa privada, ocorreu o seguinte: o cadastramento da fundação ou ente de apoio na proposta passava a ser feito por ato do Reitor, ouvidas as Comissões de Orçamento e Patrimônio e a Comissão de Legislação e Recursos.

Desse modo, a figura do convênio, conforme aprovado pelo Conselho Universitário, deixava de existir e, para dar “um controle mais efetivo”, quicá “mais democrático”, passaria a bastar um ato do Reitor, bastaria credenciar as fundações. O resto da história acho que as pessoas sabem: todas as entidades dos diferentes segmentos da universidade pediram a retirada de pauta dessa resolução, e somente através da corajosa ação dos estudantes que precisaram ocupar o Conselho Universitário para evitar uma deliberação prematura, à revelia de qualquer debate, a deliberação acabou por ser postergada.

Agora tem uma notícia no *Informativo Adusp* 123, de 23/08/2002, que eu trouxe algumas cópias aqui. O atual reitor, professor Melfi, designou uma comissão para preparar as diretrizes do debate sobre as fundações. Ele nomeou três ex-pró-reitores para organizar como deverá se dar essa discussão dentro da Universidade. Nós esperamos que essa discussão tenha outro histórico e venha a ser efetivamente uma discussão democrática.

¹O texto foi originalmente apresentado no Seminário Sobre Prestação de Serviços e Captação de Recursos, promovido Pelo Conselho Universitário em 27/08/2002

asduerj
ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ASDUERJ

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO / ASDUERJ