

## A reforma da Educação Superior e os mecanismos de parceria público-privada

João Ferreira de Oliveira\*

Luiz Fernandes Dourado\*\*

Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso\*\*\*

Ana Maria Gonçalves de Sousa\*\*\*\*

### Resumo:

O presente estudo analisa os possíveis inter-relacionamentos entre a Lei de Parceria Público-Privada (PPP) (Lei n.º. 11.079/04), a Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica (IIPCT) (Lei n.º. 59/05) e o Programa Universidade para Todos (ProUni) (Lei n.º. 59/05) no que tange, sobretudo, ao processo de reforma da educação superior. A investigação apresenta a hipótese de que a PPP, a IIPCT e o ProUni são instrumentos legais do governo federal que favorecem o processo de mercantilização da educação superior. Estes dispositivos reforçam, portanto, faces do processo de privatização da educação ao retratarem o papel do Estado por meio da minimização de suas ações e competências referentes à educação superior como um bem público.

### Palavras-chave:

Lei de Parceria Público-Privada. Reforma universitária. Programa Universidade para Todos.

---

\* Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

\*\* Professor Titular da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

\*\*\* Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

\*\*\*\* Professora Adjunta da Universidade Católica de Goiás (UCG). Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

## Introdução

O presente estudo analisa os possíveis inter-relacionamentos entre a Lei de Parceria Público-Privada (PPP), Lei n.º. 11.079/04 (BRASIL, 2004f), a Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica (IIPCT), Lei n.º. 10.973/2004 (BRASIL, 2004d) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), Projeto de Lei n.º. 59/05 (BRASIL, 2005), no que tange, sobretudo, ao processo de reforma da educação superior (BRASIL, 2004a). A investigação apresenta a hipótese de que a PPP, a IIPCT e o ProUni são instrumentos legais do governo federal que favorecem o processo de mercantilização da educação superior. Estes dispositivos reforçam, portanto, faces do processo de privatização da educação ao retratarem o papel do Estado por meio da minimização de suas ações e competências referentes à educação superior como um bem público.

## A reforma do Estado e a mercantilização do ensino superior

As políticas sociais, inseridas nas políticas públicas em geral, se referem às ações de construção de *rede de proteção social* implementadas pelo Estado na busca de redução da polarização econômica e social. Ao se analisar a trajetória histórica dessas políticas, pode-se afirmar que elas adquirem maior evidência a partir dos questionamentos à forma de organização da *sociedade de livre mercado* no contexto das primeiras décadas do século XX. Todavia, é no pós-Segunda Guerra Mundial que as políticas públicas e, particularmente as políticas sociais, ganham centralidade, tendo em vista, sobretudo, as demandas sociais e econômicas criadas para a ação estatal.

Nas formulações de Keynes (MOGGRIDGE, 1976), considerado o pai do *Estado do bem estar social*, o Estado deve intervir e regular a economia por meio de planejamento macroeconômico que vise o bem-estar de todos os cidadãos. Esse modelo de Estado origina-se, portanto, do processo de ampliação das funções do Estado, vindo a incorporar, além dos direitos políticos e civil, os direitos sociais, com o objetivo de amenizar os efeitos negativos do capitalismo da *sociedade de livre mercado*. Na prática, essas alterações implicaram em mudanças nas formas de organização e gestão capitalista, tendo em vista a ampliação da esfera pública, sem secundarizar as demandas da esfera privada<sup>1</sup>.

A crise fiscal nas décadas de 1970 e 1980 significou, também, a crise do *Estado de bem estar social*. O pensamento liberal *monetarista* (ou mais precisamente o neoliberalismo), alicerçado na defesa da *sociedade de livre mercado*, tornou-se referência para a redefinição do papel do Estado, por meio de reformas estruturais e econômicas que visavam, particularmente, enxugar o tamanho e a ação do Estado e, ao mesmo tempo, ampliar as ações de iniciativa privada, tendo em vista a estruturação de um mercado global competitivo. Desta forma, enquanto o *Estado de bem estar social* proporcionou uma certa *desmercadorização* dos serviços públicos, o *neoliberalismo* veio a significar uma *remercadorização* ou *mercantilização* (FALEIROS apud NASCIMENTO; SILVA; ALGEBRAILE, 2002, p. 90).

O projeto neoliberal, implementado a partir da década de 1980, estabelece a minimização do Estado no tocante às políticas públicas, à liberação das forças de mercado e à liberdade da iniciativa econômica como bases centrais. Na América Latina, o discurso e a agenda neoliberal, desde a década de 1980, vêm sendo incentivados por organismos multilaterais, em especial, o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário de Investimento (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), o que veio a fortalecer a adoção de políticas comuns para a região. As reformas e políticas neoliberais criaram condições para a implementação de processo de globalização econômica, tendo em vista a constituição de sistema de mercado global competitivo em que o Estado redireciona sua ação no campo da regulamentação do mercado sem prescindir, contudo, de estabelecer condições políticas estáveis e investimento público que sejam atraentes ao processo de expansão do capital.

Nessa direção, Carnoy (2003, p. 29-30) ao problematizar o enfraquecimento ou não do poder do Estado afirma que

[...] a concorrência econômica mundial incita os Estados a promover uma política econômica que favoreça a competitividade globalizada em detrimento de uma política que estabilize a configuração da economia nacional, inclusive a coesão social.[...] O Estado é obrigado a tornar sua própria economia atraente para a grande quantidade de capitais em circulação no mundo no “espaço dos fluxos”, o que pode conduzir a uma reformulação do orçamento e da política monetária com medidas menos favoráveis à população economicamente ativa e aos consumidores do que aos beneficiários de juros de aplicações financeiras.

As preocupações dos organismos multilaterais em relação aos países em desenvolvimento, nas décadas de 1980 e 1990, se caracterizam pela implementação de um amplo conjunto de reformas estruturais, pautadas em uma concepção de desenvolvimento que inclui: liberalização do comércio, desregulamentação da economia, ajuste fiscal, privatização, contenção de gastos públicos, incentivo ao investimento externo direto, reforma do sistema previdenciário e reforma das relações capital-trabalho, em consonância com as políticas neoliberais prescritas pelo *Consenso de Washington* (WACQUANT, 2001, p. 74-75).

No Brasil as condições políticas e econômicas parecem estar inicialmente ausentes para implementação de um ajuste nos moldes preconizados pelo *Consenso de Washington*. Nos anos de 1980 o país se encontrava econômica e politicamente debilitado, não dispondo das condições para assumir as medidas de ajuste impostas naquele momento (SOARES, 2001), sobretudo por vivenciar um processo de redemocratização após duas décadas de Ditadura Militar<sup>2</sup>. É na virada dos anos de 1990, no entanto, que a *onda do neoliberalismo* se implementa no Brasil, não só pelo agravamento da crise econômica no final da década de 1980, mas também pelo esgotamento do modelo de Estado brasileiro. A doutrina neoliberal passa a ser apresentada como a única solução para a crise, conquistando a hegemonia na sociedade, como atesta a eleição de Fernando Collor à Presidência da República.

No contexto da política neoliberal assumida por Collor, a privatização de bens e serviços visa diminuir a presença do Estado no âmbito econômico, mas também na área social, abrindo ao mercado atividades que, até então, eram de responsabilidade do Estado. Desta forma, a privatização acontece tanto na área econômica quanto na de serviços. Os defensores da privatização justificam este processo afirmando que o mercado pode desempenhar tais atividades com maior eficácia, liberando o Estado para funções consideradas essenciais, tais como: segurança, garantia à propriedade privada e a iniciativa individual. Inserida nessa compreensão, estava a idéia de que o setor público se caracterizava como ineficiente e ineficaz, ao contrário do setor privado, que é apresentado como o único a possuir racionalidade e estilo de ação capaz de levar ao crescimento econômico. Essa ideologia se propaga além dos “limites do setor produtivo estendendo-se a área social, como a Saúde e a Educação, onde a superioridade do setor privado foi também apregoada.” (SOARES, 2001, p. 155).

Já na segunda metade da década de 1990, com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a reforma do Estado, sob o comando do Ministro Bresser Pereira, no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), teve como ênfase a reforma administrativa, onde a questão central era a redefinição do papel do Estado, vista como necessária para a promoção do ajuste fiscal, para o redimensionamento das atividades produtivas e para a abertura comercial externa. Para Pereira e Grau (1999), a crise do modelo social burocrático do Estado nos anos de 1970 e a exigência de novas modalidades de administração pública, imposta pela globalização, fez “crescer a importância de uma forma nem privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não estatal, operando na oferta de serviços de educação, saúde e cultura com financiamento do Estado.” (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 15-16).

Os autores definem essa *nova esfera* como *pública não-estatal*, uma vez que seria voltada para o interesse geral, não fazendo parte do aparato do Estado. Nessa lógica, o que é estatal é, em princípio, público; o que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado. Pereira reconhece a existência de quatro formas de propriedades relevantes ao capitalismo contemporâneo: a propriedade público-estatal, a pública não estatal, a corporativa e a privada e justifica que os tipos de propriedade e as suas organizações são normalmente definidos de acordo com a lei que os regulam (direito público e direito privado) e não pelos seus objetivos, em que a organização é privada quando orientada pelo lucro e é pública quando orientada para o interesse público (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 43).

Segundo Pereira e Grau (1999, p. 44-46) há serviços que são exclusivos e há serviços que não são exclusivos do Estado. Dentre os serviços não exclusivos estão aqueles oferecidos por universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais e museus. Portanto, os autores entendem que as instituições que oferecem tais serviços devem ser transformadas em um tipo especial de entidade não-estatal, ou seja, em *organizações sociais*. Trata-se de entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo, mediante autorização do Parlamento, para participar do orçamento público. Essa proposta, segundo os autores, ampliaria a esfera pública não estatal, bem como promoveria o caráter democrático e participativo da esfera pública.

Destacam-se, nesse processo, as novas concepções acerca da relação entre o público e o privado, bem como os esforços para a busca de sinergia entre Estado, mercado e sociedade, tendo em vista as necessidades

imediatas do desenvolvimento econômico-social e as novas exigências de um sistema de gestão pública, que prevê maior articulação, descentralização, parceria, transparência, controle social e participação do Estado, do mercado e de entidades da sociedade civil organizada.

No tocante a educação superior, as reformas e políticas implementadas, sejam pelo MARE, sejam pelo MEC, resultaram em:

- a) maior intervenção do Poder Executivo sobre a escolha de dirigentes, no caso das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES;
- b) ampliação do controle da produção do trabalho acadêmico por meio da instituição de sistema de avaliação (Provão, Gratificação de Estímulo a Docência (GED), nova sistemática de avaliação da pós-graduação etc.);
- c) crescimento do grau de subordinação da formação acadêmica ao mercado de trabalho por intermédio de reestruturação curricular e;
- d) incremento da diversificação e diferenciação dos cursos e das Instituições de Ensino Superior (IES).

A idéia de *universidade* passou a ser associada de forma pragmática à de empresa privada, tendo em vista os interesses do capital no tocante à produção de um certo tipo de conhecimento. Assim, o saber acadêmico, a ciência e a educação, em geral, adquirem a condição de mercadorias típicas do atual modelo de acumulação capitalista, deixando de serem considerados bens coletivos e direito fundamental da cidadania, garantida pelo Estado.

Essas concepções e alterações articulam-se no cenário internacional com uma discussão ainda mais ampla que é a da comercialização da educação no Brasil. Conforme agenda e medidas tomadas pela OMC (2004), o ensino superior deverá ser concebido como serviço qualquer, podendo ser comercializado globalmente entre os países que fazem parte dessa organização<sup>3</sup>. Em 2002, em Porto Alegre, os reitores das Universidades Públicas Ibero-Americanas, ao discutirem o tema, aprovaram uma declaração na qual reafirmam os compromissos assumidos na Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em outubro de 1998, na cidade de Paris, que considera a educação superior como um bem público, e alertam a comunidade universitária e a sociedade em geral das conseqüências das políticas no AGCS.

Por sua vez, o Banco Mundial, objetivando ampliar a participação do setor privado na oferta de serviços educacionais, com a conseqüente retração do setor público, em especial, na oferta de educação superior, vem advogando o apoio financeiro do Estado às IES privadas como forma de expansão do sistema. O setor privado aparece então como parceiro fundamental ao auxiliar os governos a superarem as limitações de recursos, a melhorarem o nível de equidade, a incentivarem a mobilidade social, a encorajarem a eficiência e a eficácia, além de promoverem a diversidade e a inovação na educação superior. De modo geral, o Banco Mundial advoga maior eficiência gerencial do setor público no que tange à abertura dos *serviços educacionais* ao mercado global, tendo por base a transferência de recursos públicos para o setor privado, entendendo que essa mudança promoveria uma melhor prestação de serviços à população carente.

Cabe destacar que, nos oito anos do governo de FHC (1995-2003), por meio da adoção de política de inspiração neoliberal, ampliou-se o grau de subordinação da economia ao domínio do capital internacional, o que gerou maior dependência quanto ao investimento externo direto, quanto ao capital financeiro e quanto aos empréstimos de organismos multilaterais. Já em 2003, assume a presidência o candidato de *esquerda* Luis Inácio Lula da Silva que declarou em sua campanha ser claramente a favor da mudança do modelo econômico de seu antecessor. Lula obteve amplo apoio da sociedade civil, o que representou diferencial significativo na sucessão política do país, mas, ao mesmo tempo, a aglutinação de forças e expectativas diferenciadas quanto às políticas e ações governamentais. Assim, interesses e perspectivas contraditórias foram reunidos sob o mesmo teto. Transcorridos dois anos de governo Lula (2003-2004), verifica-se a continuidade da hegemonia liberal na política econômica, na qual prevalecem as orientações do BM, FMI e OMC.

### As Parcerias Público-Privadas (PPPs)

As PPPs foram estruturadas com o objetivo de atrair investimento privado para financiar obras públicas urgentes. Em sua maioria são obras que demandam grandes investimentos e cujo retorno financeiro é considerado mínimo ou incerto. Seu funcionamento consiste em o Governo, na busca por recursos financeiros adicionais, possibilitar que investidores possam construir e manter obras tendo estes, em troca, o direito de exploração comercial dos serviços provenientes destas.

O processo de parcerias entre o setor público e o setor privado, conhecidas mundialmente pela sigla “PPP”, em alusão ao acrônimo inglês de *Public Private Partnership*, surgiu no Reino Unido em 1992 (que se tornou um tipo de laboratório para PPP), registrando-se atualmente nesse país mais de 520 projetos com maior concentração na área de transportes, 40%, e na área da educação, 7%. O processo de PPP teve aceitação em diversos países ganhando espaço no mundo como meio de viabilizar a implantação, entre outros, de projetos de infra-estrutura básica, sendo uma forma de expressão, inclusive, da responsabilidade social atribuída ao capital privado que tem nela um de seus objetivos estratégicos<sup>4</sup>.

Apesar da expressão PPP ser empregada de forma maleável, a legislação do Reino Unido contém uma definição segundo a qual um projeto de PPP é aquele

- a) cujos recursos são fornecidos parcialmente por um ou mais órgãos públicos e parcialmente por uma ou mais entidades privadas e
- b) que é projetado no todo ou em parte para auxiliar um órgão público no desempenho de suas funções. (MCCORMICK, 2004, p. 1)

Uma definição menos jurídica provavelmente consideraria o fato de que um serviço até então prestado tradicionalmente pelo setor público passaria a ser prestado pelo setor privado, sendo ainda o setor privado geralmente responsável pela captação dos recursos que financiarão as obras exigidas para a prestação do serviço. Instalações de infra-estrutura que foram concluídas com sucesso dessa forma incluem hospitais, escolas, prisões, estradas, inclusive túneis, pontes e redes ferroviárias (MCCORMICK, 2004)<sup>5</sup>.

A decisão de considerar um determinado setor elegível para projetos de PPP é, antes de tudo, política. Há países, por exemplo, que entendem que a prestação de serviços de segurança prisional pelo setor privado é inadequada. Outros, no entanto, consideram salutar o envolvimento do setor privado em alguns serviços prisionais, como por exemplo: refeitório, assistência médica e assistência educacional. Questões da mesma natureza também aparecem em hospitais e escolas, onde a qualidade dos serviços é geralmente considerada fundamental na avaliação da opinião pública sobre o governo (MCCORMICK, 2004).

No Brasil, por ocasião da aprovação da lei de PPP, vários artigos da mídia escrita referiam-se às experiências do Reino Unido, tendo estes influência importante na elaboração das chamadas leis de PPPs, quer seja

federal, quer sejam estaduais. Alguns Estados já haviam aprovado sua lei de PPP, caminhando em direção às questões de garantia dos investimentos, quando as discussões sobre o projeto de lei de PPP da União ainda ocorriam no Senado Federal. Os Estados que aprovaram suas leis foram, na seqüência, os seguintes: Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Goiás e Rio Grande do Sul. As leis estaduais de PPP aprovadas, na ausência do marco regulatório federal, adequaram-se às atuais Leis de Licitações e Concessões. Os governadores destes Estados justificaram, de modo genérico, que o interesse nas PPPs é resultante da falta de recursos públicos aliada à precariedade das condições de infra-estrutura que comprometem e provocam prejuízos no setor econômico alegando que há necessidade de se investir mais em estradas, logística e saneamento básico (NASCIMENTO, 2004). Nesse contexto, vale lembrar, como afirma Dupas (2003, p. 66-67), que as *parcerias* com o setor privado e/ou a privatização não se justificam somente pela falta de recursos ao setor público mas, principalmente, pelo “abandono – pela sociedade contemporânea – de valores essenciais que distinguiam e defendiam o espaço público.”

Uma das questões mais polêmicas nas discussões do projeto de lei de PPP que tramitava no Senado Federal referia-se ao crescimento da dívida do país e ao possível desrespeito aos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Rebelo (2004), “a responsabilidade fiscal dever ser uma das diretrizes do contrato de PPP.” Neste sentido, o setor público necessitará equacionar seu endividamento e gozar de credibilidade perante seus credores, minimizando as exigências de garantias que, em certos casos, de tão elevadas, podem colocar o projeto em risco e até mesmo inviabilizá-lo.

Paralelamente à sanção da lei que institui as PPPs, Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004f), o ministro do Planejamento divulgou a primeira lista de projetos a serem realizados (SILVEIRA, 2004; BRASIL, 2004f). Na ocasião divulgou-se a viabilização de R\$ 13 bilhões para obras de infra-estrutura, contemplando 23 projetos em setores como: rodoviário, ferroviário, portuário e irrigação (Quadro 1).

Região	Investimento por Região R\$ em Bilhões	Projetos de Infra- Estrutura	Investimento Público por Setor R\$ em Bilhões
Norte	R\$ 0,623	Rodovias	R\$ 0,623
Nordeste	R\$ 4,730	Rodovias	R\$ 1,972
		Ferrovias	R\$ 1,230
		Portos	R\$ 0,160
		Irrigação	R\$ 1,368
Sudeste	R\$ 6,744	Rodovias	R\$ 4,620
		Ferrovias	R\$ 0,200
		Portos	R\$ 0,600
		Irrigação	R\$ 1,324
Sul	R\$ 0,370	Ferrovias	R\$ 0,370
Centro-Oeste	R\$ 0,600	Ferrovias	R\$ 0,600
<b>Total</b>	<b>R\$ 13,067</b>		<b>R\$ 13,067</b>

Quadro1 - Investimentos em projetos por meio de Parcerias Público-Privadas

Fonte: Silveira (2004).

Assim, de acordo com a intenção do governo, as PPPs objetivam alocar verbas privadas para ações em infra-estrutura indispensáveis ao desenvolvimento. Os mecanismos das PPPs no Brasil foram estruturados para obras necessárias sob a ótica social ou estratégica do país. Sua aprovação representa um mecanismo para minimizar as precárias condições de infra-estrutura visando contribuir com o crescimento econômico. Ainda mais, de acordo com Rebelo (2004), “a aprovação das PPPs é um dos pilares para o crescimento sustentável do país e a realidade do projeto nacional de desenvolvimento social.”

Essas parcerias, como modalidades de contrato, constituem-se mecanismos que buscam viabilizar investimentos conjuntos (Estado e empresariado) em obras e serviços considerados estratégicos para o desenvolvimento do país, sobretudo naquelas em que o retorno econômico não exerce atratividade no setor privado. Além disso, há projetos considerados vultosos e que podem acarretar desequilíbrio fiscal nas contas públicas. Portanto, as PPPs, do ponto de vista governamental, objetivam propiciar uma parceria diferenciada pela qual se pretende fazer mais gastando menos, uma vez que, via de regra, ao se dividir o risco do investimento, o custo deverá diminuir.

## A inter-relação entre PPPs e instrumentos legais da reforma da educação superior

Nas ações, programas e documentos legais que estão subsidiando a reforma atual da educação superior por parte do governo Lula, no sentido de dar novos rumos à educação superior brasileira, encontram-se questões conflitantes. Uma delas é a questão de se entender a educação como bem público ou como mercadoria; outra é a da subordinação ou não da pesquisa e da extensão aos interesses do capital produtivo; destaca-se, ainda, a isenção de impostos e contribuições e/ou ampliação de recursos do Estado para as IES como forma de expansão da educação superior. Nesse último caso, o Estado opta pela compra de vagas em IES privadas, por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) (BRASIL, 2005), ao invés de cumprir o seu dever constitucional no que tange a expansão da educação pública e gratuita em todos os níveis e modalidades.

Acrescenta-se a isto, também, a questão da expansão e democratização do acesso à educação superior que, em que pese a defesa de incremento da expansão pública, está sendo, cada vez mais, assumida pelo setor privado. Tal situação causa preocupação, uma vez que boa parte das IES privadas, sobretudo as com fins lucrativos, não demonstram interesse real em promover uma maior articulação do ensino com a pesquisa e com a extensão, o que poderá resultar, em um curto espaço de tempo, no agravamento das condições de oferta de ensino e, conseqüentemente, na qualidade da educação superior oferecida no país. Além disso, os critérios de expansão e democratização do acesso à educação superior por meio do ProUni, do Sistema Nacional de Reserva de Vagas, Projeto de Lei n.º 3.627/04 (BRASIL, 2004c) e da Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica (IIPCT) (BRASIL, 2004d), instauram uma relação distinta, contudo, ainda ambígua, entre o setor público e o setor privado, entendida por Pereira e Grau (1999) como *pública não-estatal*.

Sensível à inadimplência e às vagas ociosas em IES privadas, o governo vem criando e impulsionando dispositivos legais que, direta e indiretamente, beneficiam IES privadas. Nesse processo, a propalada expansão significativa por meio de IES públicas não vem se concretizando de modo satisfatório. A renúncia fiscal em troca de vagas, conforme estabelece o ProUni, constituiu-se em mecanismo que se aproxima da lógica das PPPs na educação superior. A própria Lei de PPPs, em seu artigo 3º (BRASIL,

2004e) dispõe que a delegação total ou parcial da prestação ou exploração de serviço público passe a se constituir em objeto dessas parcerias. Ao se reportar ao conjunto dos serviços públicos, entende-se que este dispositivo legaliza inclusive a presença da iniciativa privada na execução das políticas públicas na área educacional (MARTINS; NEVES, 2004; MANCEBO, 2004). Em especial, o ProUni e a Lei de IIPCT apresentam-se como dispositivos *sui generis* de aplicação das PPPs na educação superior, dando continuidade ao processo de mercantilização desse nível de ensino.

### Programa Universidade para Todos (ProUni)

O ProUni foi instituído pela Medida Provisória nº. 213, de 10 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004b) e, posteriormente, pela Lei nº. 59, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005). O Programa é destinado à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em IES privadas, com ou sem fins lucrativos, mediante isenção de certos tributos. São várias as justificativas governamentais apresentadas para a criação do Programa, destacando-se as seguintes:

- a) Em 2003, o Censo da educação superior registrou cerca de 42% de vagas ociosas nas IES privadas. Além disso, o custo-aluno nessas IES é bem menor do que nas instituições públicas. Portanto, ao promover a renúncia fiscal em troca de vagas, o governo resolveria em grande parte a questão da ociosidade de vagas. Cabe destacar, também, que o custo-aluno, nas IES privadas, só é menor porque em seu cômputo são considerados basicamente os gastos com o ensino. Já nas universidades federais há que se contabilizar os gastos com as condições para a realização de pesquisas, manutenção e expansão da pós-graduação, bem como manutenção dos hospitais universitários e pagamentos de inativos.
- b) A transferência de recursos públicos para as IES privadas promoverá, via ProUni, uma diluição da fronteira entre o público e o privado, pois transformará essas IES em instituições de “interesse público com finalidade social”. Tal justificativa consubstancia ainda mais a chamada esfera pública não-estatal.
- c) A criação de vagas nas IES públicas demandaria muito tempo e muitos recursos. Assim, na pressa de colocar aproximadamente 300.000 estudantes no ensino superior, foi postergada uma

discussão que inclui garantia de permanência do estudante. Assegurar a esses estudantes uma vaga não representa, necessariamente, garantia de inclusão social.

- d) O foco do ProUni é a população na faixa etária de 18 a 24 anos de idade que almeja acesso ao ensino superior, o que aumentaria o percentual de atendimento dessa faixa etária no país, considerado um dos piores da América Latina (9% segundo o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). A melhoria desse indicador educacional parece ser um dos objetivos prioritários do Programa.
- e) O setor privado é mais flexível na oferta de ensino superior, sobretudo no atendimento às exigências e demandas do mercado. Essa justificativa naturaliza ainda mais o processo de subordinação da gestão e do trabalho acadêmico aos interesses do mercado e do capital produtivo.
- f) A avaliação positiva das IES no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES é pré-requisito para que as instituições possam aderir ao ProUni, o que evitará a perda da qualidade de ensino. Sob esta perspectiva, a avaliação pelo SINAES passa a ser um mecanismo de controle de qualidade e critério legitimador para que se processe o repasse de verbas públicas para as IES privadas. Vale lembrar que os resultados do SINAES ainda não são conhecidos e que não são claramente explicitados os critérios para escolha das instituições que participarão do ProUni.

De modo geral, o ProUni, ao priorizar indistintamente vagas em IES privadas, pode estar favorecendo as instituições com fins lucrativos, uma vez que, em troca da adesão ao Programa, estas terão isenção de certos impostos e contribuições sociais. O mesmo não ocorre com as instituições sem fins lucrativos que já gozavam e gozam de isenção fiscal garantida pela atual Constituição Federal. Esse dispositivo poderá possibilitar, na prática, o repasse de recursos públicos a empresas privadas de educação o que fere dispositivo constitucional de verbas públicas para as instituições públicas, confessionais, comunitárias e filantrópicas.

Podem concorrer à bolsa integral os estudantes cuja renda *per capita* não ultrapasse um salário mínimo e meio e à bolsa parcial estudantes cuja renda *per capita* não ultrapasse três salários mínimos. Os professores da educação básica da rede pública podem pleitear bolsas para cursos

de pedagogia ou licenciatura, não sendo necessário comprovar renda. Além da renda *per capita*, os estudantes têm que ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), atingindo nota mínima de 45 pontos, e cursado o ensino médio em escola pública ou em instituição privada com bolsa integral<sup>6</sup>.

Um dos destaques do ProUni é a política afirmativa de cotas destinadas a afrodescendentes e indígenas<sup>7</sup>, política que tem sido amplamente defendida pelo governo. A implantação das cotas na educação superior é considerada como uma política de ação afirmativa que promove a inclusão social de segmentos historicamente desfavorecidos, tendo em vista a realização de uma “transição molecular – de baixo para cima – na sociedade civil” visando democratizar “a criação de elites intelectuais” (AMORIM; GENRO; GIL, 2005, p. 31).

A política afirmativa de cotas destinadas a afrodescendentes e indígenas, presente no ProUni, também encontra sustentação no Projeto de Lei nº. 3.627, de 28 de abril de 2004 (BRASIL, 2004c), que institui o Sistema Nacional de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escola pública nas universidades federais<sup>8</sup>. Embora esta proposta abranja somente as universidades federais, a política de cotas destinadas a afrodescendentes e indígenas já é uma prática adotada em IES estaduais, bem como no Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES).

Ao se analisar as cotas estabelecidas no Sistema Nacional de Reserva de Vagas e no ProUni, verifica-se distinções importantes. No contexto do Projeto de Lei nº. 3.627/04 não há a exigência de renda mínima do beneficiário da vaga e nem é a ele concedido a isenção de participar do processo seletivo das instituições. Por sua vez, no ProUni os beneficiários destas vagas foram selecionados, na primeira edição, pelos resultados obtidos no ENEM, sendo, portanto, dispensados de processo seletivo. Além disso, tiveram que comprovar renda mínima *per capita* entre um salário mínimo e meio e três salários mínimos, dependendo da bolsa pleiteada.

De modo geral, pode-se afirmar que a política de cotas, presente no ProUni e no Sistema Nacional de Reserva de Vagas, não garante, em absoluto, a inclusão social dos estudantes, independentemente de sua renda *per capita*. Uma inclusão mais ampla implicaria em considerar, também, as questões de gênero, de classe, de portadores de necessidades especiais, dentre outras. De todo modo, há um certo consenso de que o sistema de cotas deva ser acompanhado de programas de apoio aos estudantes, tais

como: alimentação, moradia, transporte e até programas de apoio pedagógico. Assim, há que se resolver o problema da democratização real do acesso, mas sem descuidar da questão da permanência do estudante no curso escolhido. Uma questão central, nesse processo, nos remete à compreensão da ambigüidade assumida pelo projeto de reestruturação da educação superior ao afirmar a centralidade da educação pública como horizonte político do projeto.

Nessa discussão um outro aspecto precisa ser considerado, o sistema de cotas assumido como política inclusiva ocorre num contexto em que o Estado foi minimizado em sua atuação. Assim, o Estado, ao tentar universalizar e democratizar o acesso à educação superior, assume-se como economicamente incapacitado em construir uma efetiva *rede de proteção social* para suprir as deficiências existentes<sup>9</sup>. Conseqüentemente, o Estado, diante desta incapacidade, delega, cada vez mais, suas responsabilidades ao setor privado.

Em sua primeira edição o ProUni ofertou 112.416 bolsas em 1.135 instituições filantrópicas e privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos, em todo o país. Ao concluir a terceira e última etapa o Programa selecionou 107.136 alunos bolsistas dentre os 343.812 inscritos. Houve um excedente de 4.939 vagas, das quais 302 pertencem ao sistema de cotas (SILVEIRA, 2005). Posteriormente, o governo buscou estabelecer outros parâmetros de seleção para o preenchimento das vagas excedentes.

### Lei de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (IIPCT)

Outro método de aplicação do processo de parcerias *sui generis* é o estabelecido na Lei n°. 10.973, de 02 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004d), que dispõe sobre os Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no ambiente produtivo. De modo geral, seus eixos direcionam-se no sentido de incentivar o processo de inovação empresarial, estimular a participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação e instigar a parceria estratégica entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas, favorecendo as de pequeno porte, artigos 3º e 27 (BRASIL, 2004d).

A legislação atual provoca o resgate de discussões e debates acerca do conhecimento científico, da ciência e da inovação. Se por um lado, conforme salienta Stiglitz (2002, p. 273) “o conhecimento em si é um

importante bem público global: os frutos de pesquisas podem beneficiar qualquer um, em qualquer lugar, por praticamente nenhum custo adicional.” De acordo com este autor, a importância dos bens públicos tem se intensificado perante o processo de globalização. Isto é notório quando se parte para as questões sobre propriedade intelectual, dentre elas, as patentes, cuja legislação necessita de aprimoramentos com medidas protecionistas, uma vez que a normatização brasileira, sobretudo na década de 1990, é entendida por estudiosos como resultado do neoliberalismo, na medida que dá privilégios ao setor privado.

Por outro lado, a disputa capitalista para se apropriar do conhecimento, via patentes, é um meio de controle e acumulação de poder capital. De acordo com Braverman (1987, p. 138), “a ciência é a última – e depois do trabalho a mais importante – propriedade social a converter-se num auxiliar do capital.” Braverman, ao discorrer sobre a transformação da ciência em capital, assinala que a ciência, enquanto propriedade social, se faz presente de modo amplo e eventual no setor produtivo, ao passo que propriedade capitalista é a essência da produção. O autor observa que, ao longo do capitalismo contemporâneo, a ciência por várias “vezes formulou suas generalizações lado a lado com o desenvolvimento tecnológico ou em conseqüência dele.” (BRAVERMAN, 1987, p. 138-139). Assim, mediante a transformação da ciência em mercadoria comprada e vendida como qualquer outro fator de produção, a inovação espontânea de propósitos sociais de produção cede espaço para o progresso planejado da tecnologia de produção (BRAVERMAN, 1987, p. 146).

A Lei nº. 10.973/04, ao estimular a parceria estratégica entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas, induz, de certa maneira, às universidades a condição de prestadoras de serviços aos interesses do mercado delineando, notoriamente, a concretude do projeto da parceria público-privado, Lei nº. 11.079/04 (BRASIL, 2004f), instituindo normas gerais para licitação e contratação dessas parcerias no âmbito da administração pública.

O artigo 4º da IIPCT, com vista a aumentar a competitividade dos produtos nacionais, permite que empresas possam utilizar-se da estrutura laboratorial das universidades para desenvolver projetos. Acredita-se que essa parceria entre empresas e universidades deverá alterar o índice de baixa participação das empresas brasileiras na pesquisa e desenvolvimento (P&D) que é de 0,11% da força de trabalho (cientistas e engenheiros), das quais 11% encontram-se em empresas privadas e 73% nas universidades (CRUZ, 2004).

Entretanto, há tendências que podem resultar em uma insignificante expansão no envolvimento e participação do setor privado em pesquisas. Como destaca Silva Jr. e Sguissardi (2000, p. 166),

as reivindicações dos gestores do setor privado consistem em manter pesquisas ‘de ponta’ no setor público, às custas do Estado, e o ensino predominantemente no setor privado, assim como os programas de extensão – nas esferas econômicas, sociais e culturais – que associariam esse setor ao Estado, mediante convênios.

No contexto da lógica capitalista, o setor privado tende a investir cada vez menos em pesquisa básica ou “de ponta” por serem as que necessitam de um maior aporte de investimento financeiro. Além disso, a partir da PPP, os agentes do setor privado envolvidos nas parcerias terão à disposição a infra-estrutura do setor público para a produção das tecnologias e das inovações necessárias.

Visando à alteração do nível de fragilidade do parque produtivo, a Lei nº. 10.973/04 (BRASIL, 2004d) potencializa a aplicação de recursos em pesquisa e desenvolvimento, tanto nas IES públicas como nas privadas (artigo 19º) estipulando percentual mínimo dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para mecanismos de subvenção econômica, financiamento ou participação societária às empresas inovadoras, mediante programação orçamentária específica. Conforme Cruz (2004), o Brasil investe cerca de 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB) em pesquisa e desenvolvimento – P&D, dos quais 0,61% destinam-se às universidades públicas. Cabe ressaltar que os investimentos em P&D por parte do setor empresarial e das faculdades e universidades particulares para inovação tecnológica são mínimos. Há de se adotar políticas estratégicas com o objetivo de provocar um real impacto no desenvolvimento social e econômico. Observe-se que estas medidas não devem se restringir somente aos recursos públicos, conforme propositura do governo Lula que estipulou meta de duplicar o percentual do PIB em P&D, chegando a 2% até o final de seu mandato (MENEZHINI, 2004).

De modo geral, a Lei nº. 10.973/04 também representa um atrativo para o servidor público ao estabelecer regras para que o pesquisador em instituição pública possa desenvolver pesquisa que se destine ao incremento tecnológico, o que pode vir a significar incremento nos vencimentos. Nessa

direção, a legislação apresenta o mecanismo de bolsa de estímulo à inovação e o pagamento ao servidor público de adicional. Este mecanismo poderá instigar a desprofissionalização do docente pesquisador, equiparando-o ao empreendedor. Também, poderá fortalecer a mercantilização do conhecimento acadêmico que, ao realizar pesquisas “encomendadas”, restringe o avanço da ciência e do conhecimento, sendo recompensado por adicional temporário e não-incorporável à remuneração. Estaria o Governo reconhecendo, com a oferta de pagamento de adicional ao servidor público, que este recebe um salário deteriorado? Estaria o Governo, mais uma vez, subsidiando a prosperidade do setor privado às custas da *expertise* acadêmica e da infra-estrutura pública, uma vez que, de acordo com Cruz (2004), 68.800, 77% do total de 90.600, dos professores universitários com algum tipo de envolvimento em ciência e tecnologia (C&T) encontram-se em universidades públicas? Estaria o Governo, sob o discurso do artigo 1º, Lei nº. 10.973/04, “com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país” (BRASIL, 2004d), minimizando o caráter da pesquisa científica considerando-a somente em seu aspecto inovador?

Ao propor bolsa de estímulo à inovação (artigo 10º) e adicional variável (artigo 9º.) evidencia-se o grau de subordinação do trabalho acadêmico e/ou repasse de recursos públicos para o setor privado. Além disso, a lei de Incentivo à Inovação encontra-se em consonância com a lei das PPPs, sobretudo quando aquela prevê a aplicação de fundos federais em projetos de “interesse comum” para acelerar a incorporação de tecnologias pelas empresas. Nesse contexto, como bem assevera Wallerstein (2001, p. 73-74), “a ênfase na racionalidade da atividade científica serviu” e tem servido “para mascarar a irracionalidade da acumulação incessante” no capitalismo.

### Considerações finais

A lei da PPP promove um processo de transferência de recursos públicos à iniciativa privada em nome do desenvolvimento econômico e social do país. Nesse contexto, a Lei de Incentivo à Inovação e o ProUni apresentam-se como mecanismos que operacionalizam objetivos semelhantes no campo da educação superior. Esses instrumentos, já aprovados pelo governo federal, têm inter-relação com a proposta de reforma da educação superior em curso no país.

Em nome da democratização do acesso ao ensino superior, é apresentado o ProUni, que no momento de efetivação apresenta pouca clareza quanto aos seus procedimentos, o que, de alguma forma, justifica as várias adequações que vêm sendo feitas para se *adaptá-lo* à especificidade da população a qual se destina. Além disso, entender democratização com ênfase na oferta de vagas é deixar de considerar outros fatores que interferem na permanência dos estudantes nas IES. A inclusão social de estudantes pobres, negros, indígenas, dentre outros, implica em políticas sociais que garantam a permanência do estudante nas IES, de seu ingresso à sua formatura.

Os mecanismos legais implementados em nome do “interesse público” acentuam o processo de diluição das fronteiras entre o público e o privado, quando da “compra” de vagas, deixando, assim, de ampliar vagas nas IES públicas, ou quando da subordinação formal e real da produção de conhecimento acadêmico. O discurso dominante aponta para a eliminação da idéia de que existam diferenças entre a educação pública e a educação privada, uma vez que ambas podem atender ao “interesse público”. Segundo Haddad, Secretário-Executivo do MEC, citado por Leher (2004, p. 20),

Nós pretendemos quebrar um muro que separa hoje as instituições privadas das públicas, aproximar os sistemas com benefícios mútuos [...] Ou seja, estamos pensando agora o setor em termos sistêmicos, e não mais de forma compartimentada, sem coesão e sem carência interna.

No entanto, há de se ressaltar o papel diferenciado que cabe ao sistema público, em que o Estado é responsável pela promoção e implementação de políticas públicas sociais, em que a educação seja vista como um bem público.

A discussão do projeto de lei da reforma da educação superior não pode ser feita sem a análise de outros textos legais que interferem e determinam a configuração desse nível de ensino. Os mecanismos legais, ProUni e IIPCT, já implementados trazem embutidos preceitos que configuram certa desobrigação do Estado com a educação superior pública, mantida pelo Estado. Nesse sentido, transfere à iniciativa privada, por meio das parcerias, responsabilidades constitucionais que são suas.

Cabe destacar, ainda, que tem sido exíguo o tempo para se analisar as propostas de legislação que alteram as relações jurídicos-formais no campo da educação superior, uma vez que, em geral, essas medidas são

implementadas por meio de medidas provisórias. Nesse sentido, esses dispositivos legais vão alterando por dentro a educação superior em um processo que acaba negligenciando a proposta governamental de reforma universitária. O governo ao mesmo tempo em que demonstra pressa em aprovar as leis, apresenta uma visão fragmentada e ambígua frente aos compromissos assumidos no próprio plano de governo. Exemplo claro dessa postura faz-se perceptível na Lei de Incentivo à Inovação, uma vez que esta lei traz em seu bojo a ideologia da pesquisa apenas em seu caráter de inovação tecnológica, desconsiderando a sua qualificação para o ensino de graduação e pós-graduação como essencial na produção de conhecimentos em suas diversas áreas e, ainda, em sua associação com a extensão.

A transferência de conhecimento tecnológico originado na universidade pública para a empresa privada é uma questão relevante e polêmica. De um lado, observa-se a tendência de que o conhecimento tem que ser usado para a melhoria do bem estar social da sociedade, em geral, e nessa ótica atenta-se para os riscos do reducionismo deste à mercantilização do saber. Já, de outro lado, verifica-se a tendência de maior subordinação da produção acadêmica aos interesses do mercado e do capital produtivo. Tal perspectiva, se aprofundada, poderá produzir efeitos perversos no campo da educação superior, sobretudo nas universidades públicas, que verão a liberdade de ensinar e de pesquisar e os compromissos e as finalidades sociais mais amplas serem paulatinamente secundarizados na produção do trabalho acadêmico.

De modo geral, este estudo não pretende esgotar as discussões dos instrumentos legais que levam ao hibridismo das relações entre o público e o privado. Na verdade, buscou-se trazer à tona questões que problematizassem o papel do Estado como responsável maior pela manutenção e desenvolvimento do sistema de educação superior. Nessa direção, os autores questionam-se, ainda, entre as muitas expectativas e promessas não cumpridas, a validade e a adequação dos instrumentos legais analisados para uma efetiva democratização da educação superior no país. Compartilhamos com Mancebo (2004, p. 87-88) a visão de que a herança recebida pelo atual governo

não justifica o prolongamento de políticas pautadas pela desvalorização da instituição educacional pública e, principalmente, não autoriza a manutenção e o aprofundamento do quadro de desqualificação e mercantilização de um bem público absolutamente estratégico para o desenvolvimento do país: a educação superior pública.

Urge, portanto, “retomar a bandeira da educação como bem público, de interesse social, direito do cidadão e dever do Estado.” (MANCEBO, 2004, p. 88)

## Notas

- 1 Isso, no entanto, não significa que ocorreu uma secundarização das ações de iniciativa privada. Historicamente, no caso brasileiro, o processo de interpenetração entre as esferas pública e privada sempre se efetivou em detrimento da esfera pública dada a natureza patrimonial do Estado. Isso, todavia, não significou menor atuação e presença do Estado no campo econômico e social.
- 2 Prevalencia um processo circular e crônico de instabilidade macroeconômica e política, caracterizada, principalmente, pela crise da moeda, pela inexpressividade do crescimento econômico e pela pouca centralidade das políticas públicas (definição, proposição e materialização) nesse processo.
- 3 A aprovação do Acordo Geral sobre o Comércio e Serviços (AGCS) na OMC ocorreu em abril de 1994, tendo por objetivo a liberalização do comércio de todo o tipo de serviço. O acordo prevê uma única exceção: estão fora das áreas dos serviços comerciais regulamentados pela OMC aqueles que forem fornecidos no exercício da autoridade governamental, com a ressalva de que esses serviços não integram a OMC desde que não sejam fornecidos numa base comercial e nem permitam a competição com um ou mais fornecedores de serviços.
- 4 Segundo dados da *KPMG Structured Finance S. A.*, empresa de consultoria, atualmente esta modalidade de parceria entre setor público e o privado existe em mais de 50 países localizados na Europa, Ásia, América e África. Na América do Sul destaca-se o Chile que se utiliza dessa modalidade há cerca de sete anos (ALVES, 2004).
- 5 Argumentos usados para a adoção e implementação das PPPs em outros países são inadequados para justificar as PPPs no Brasil, pois o cenário político-sócio-econômico-cultural destes países em muito se difere do cenário brasileiro. As PPPs em Portugal, França, Espanha, Bélgica, Alemanha, Itália, Holanda, Polônia, Finlândia, Dinamarca,

México, Costa Rica, África do Sul, Malásia, Israel, Reino Unido e outros países encontram-se ainda sob análise e observação uma vez que, em sua grande maioria, representam contratos de longo prazo. Portanto, as PPPs são novas, não tendo sido avaliadas suficientemente.

- 6 Ressalta-se que após a sanção da Lei do ProUni, no início de janeiro de 2005, foi anunciado pelo Ministro da Educação, Tarso Genro, que será excluído o ENEM como critério de seleção (SILVEIRA, 2005).
- 7 A política de cotas adotada no ProUni concede bolsas de estudos, integrais ou parciais, aos estudantes que se autodeclararem afrodescendentes ou indígenas em conformidade à proporção dessas populações em cada unidade federativa com base nos dados do último censo do IBGE.
- 8 O referido Projeto de Lei encontra-se em discussão no Congresso Nacional.
- 9 Rede de proteção social é entendida, conforme D'Araújo (2003, p. 24, 54), como sendo o *capital social* que compreende a rede de relações dirigidas para o bem-estar da comunidade. D'Araújo defende que o capital social “é fundamental para que novas e velhas organizações da sociedade civil possam prosperar e dar oportunidade de participação aos que ainda carecem de engajamento ou de proteção”.

## Referências

ALVES, Rubens Teixeira. *PPP: modelos, desafios e perspectivas de implantação no Brasil*. São Paulo, 17 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.kpmg.co.br/kpmg>>. Acesso em: 4 de jan. 2005.

AMORIM, Celso; GENRO, Tarso; GIL, Gilberto. Os ministros respondem. *Veja*, São Paulo, p. 31, 2 fev. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. *Reforma da Educação Superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da Educação Superior: documento II*. Brasília, 21 de agosto de 2004a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 4 de jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 4 de jan. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. *Medida Provisória n. 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. 2004b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº. 3.627*, de 28 de abril de 2004. Institui Sistema Nacional 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. 2004c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº. 59*, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. 2005. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Lei nº. 10.973*, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre os Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 2004d. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/legis/leis/10973\\_2004.htm](http://www.mct.gov.br/legis/leis/10973_2004.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão. *Presidente sanciona lei das PPP*. Brasília, 30 de dezembro de 2004e. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 31 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei nº. 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004f. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/planejamento>>. Acesso em: 14 jan. 2005.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma da educação*. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO Brasil/IIPE, 2003.

CRUZ, Carlos Henrique de Brito. *A universidade, a empresa e a pesquisa*. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.ifi.unicamp.br/~brito/>>. Acesso em: 9 jan. 2005.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *Capital social*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre público e privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LEHER, Roberto. A (contra-) reforma universitário do governo Lula e o fim das fronteiras entre o público e o privado. In: NEVES, Lúcia Maria W. (Org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

MANCEBO, Deise. Universidade para todos: a privatização em questão. *Pro-Posições*, Campinas, v. 15, n. 3; 45 p. 75-90, set./dez. 2004.

MARTINS, André Silva; NEVES, Lucia Maria Wanderley. A proposta de autonomia universitária do governo Lula. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004. p. 91-110.

MCCORMICK, Roger. *Experiências das parcerias público e privadas no Reino Unido*. São Paulo, 21 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 9 jan. 2005.

MENEZHINI, Rogério. *Aumento do investimento em C&T vai melhorar a de inovação tecnológica no Brasil?* Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br>>. Acesso em: 8 jan. 2005.

MOGGRIDGE, D. E. *As idéias de Keynes*. Tradução Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1976.

NASCIMENTO, Alexandre do; SILVA, Andréia Ferreira da; ALGEBRAILE, Maria Emília Bertino. Estado mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. In: NEVES, Lucia Maria W. (Org.). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.

NASCIMENTO, Sandra. Estados já se antecipam à lei federal. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 27-29 ago. 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *El acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas*. [2004] Disponível: <[http://www.wto.org/tratop\\_s/serv\\_s/gatsqa.s.htm](http://www.wto.org/tratop_s/serv_s/gatsqa.s.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

REBELO, Aldo. Um projeto de interesse público. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 ago. 2004.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVEIRA, Rose Ane. Governo diz que PPPs viabilizam ao menos R\$ 13 bi em investimentos. *Folha de São Paulo*, Brasília, 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com/br/folha/educação/>>. Acesso em: 31 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Enem deixará de ser exigência para o PROUNI. *Folha de São Paulo*, São Paulo 25 jan. 2005. Disponível em: <http://tools.folha.com.br/print?skin+emcimadahora.http>>. Acesso em: 30 jan. 2005.

SOARES, Laura T. Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

STIGLITZ, Joseph. *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais*. 3. ed. São Paulo: Futura, 2002.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

Higher education reform and mechanisms of public-private partnership

**Abstract:**

The goal of this paper is to analyze the possible interrelationships among several Federal Brazilian laws: the Public-Private Partnership law (PPP); the law to stimulate scientific innovation and technological research (IIPCT) (law 59/05) and the University for All Program (ProUni) and in particular the higher education reform process. It presents the theory that laws such as the PPP, IIPCT and ProUni are legal tools used by the federal government in favor of the commodification of the higher education process. These laws present an ideology of privatization that allows the government to minimize and decrease its role as the legally responsible provider of higher education.

**Key words:**

Public-Private Partnership law. Higher education reform. Program "University for All".

La Reforma de la Educación Superior y los mecanismos de asociaciones entre lo público y privado

**Resumen:**

El presente estudio analiza las posibles inter-relaciones entre la Ley de Asociación Público-Privada (PPP) (Ley n.º.11.079/04), la Ley de Incentivo a la Innovación y a la Investigación Científica y Tecnológica (IIPCT) (Ley n.º.59/05) y el Programa de Universidad para Todos (ProUni) (Ley n.º.59/05), en el contexto del proceso de la reforma de la educación superior. La investigación presenta la hipótesis de que estas Leyes y el referido Programa son instrumentos legales del gobierno nacional que favorecen el proceso de mercantilización de la educación superior. De esta forma, estos dispositivos refuerzan las fases de la privatización de la educación al retratar el papel del Estado por medio de la minimización de sus acciones y competencias referentes a la educación superior como un bien público.

**Palabras-clave:**

Ley de Asociación Público-Privada. Reforma de la Educación Superior. Programa de Universidad para Todos.

João Ferreira de Oliveira  
*E-mail:* joafo@terra.com.br

Luiz Fernandes Dourado  
*E-mail:* douradol@terra.com.br

Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso  
*E-mail:* tecmav@terra.com.br

Ana Maria Gonçalves de Sousa  
*E-mail:* amsgoncalves@cultura.com.br

Recebido em: 03/08/2005

Aprovado em: 01/09/2005