

ANÁLISE PRELIMINAR DO FUTURE-SE

Roberto Leher (UFRJ)

Abstraindo a polêmica sobre a originalidade do nome do projeto “Programa Institutos e Universidades Inovadoras” – FUTURE-SE, o presente texto – notas e pontuações preliminares – tem como objetivos subsidiar um estudo mais sistemático sobre o mesmo e indicar os aspectos mais relevantes do referido Projeto de Lei (PL) que, por seu teor, exigem o protagonismo ativo e vivaz da comunidade acadêmica e, genericamente, dos setores democráticos da sociedade.

Antes de avançar na análise específica, uma pequena observação metodológica: não é cientificamente adequado analisar um projeto de lei que institui um “programa” por meio da análise artigo-a-artigo para, ao final, fazer um balanço do tipo, os artigos x, y e z são positivos, os “a” e “b” são negativos, logo o projeto é mais positivo do que negativo. Esse é um procedimento rudimentar que desconsidera as consequências sistêmicas de, em tese, um único artigo definir o rumo de uma dada política: cada artigo tem de ser haurido do *corpus* legal e do contexto econômico-político. Seria pueril analisar o PL sem considerar os efeitos da EC-95/2016 para as verbas discricionárias do Estado Federal e, em particular, do MEC e da área de ciência e tecnologia e as reais motivações da referida Emenda para o sistema de acumulação vigente no país.

Em termos práticos, as pontuações aqui realizadas têm a ambição de examinar o texto em sua totalidade, porém ainda em caráter preliminar, buscando conexões entre os artigos, anexos e legislação afim. A tentativa de identificar os nexos entre os diversos temas nele (PL) contidos exige enfrentar um texto que, pretendendo implementar um “programa”, não contém qualquer análise da situação do financiamento das universidades e IFs e, igualmente, das políticas de ciência e tecnologia e, tampouco, das políticas de pesquisa e desenvolvimento, considerando o estado geral das forças produtivas no país e seus nexos com a economia mundial. Agrava o fato de que os projetos nele contidos igualmente não contêm referências e estudos de viabilidade para torná-lo inteligível. Não se trata, por conseguinte, de uma análise exaustiva, mas de uma análise que pretende compreender seu sentido para as políticas públicas da área da educação superior e das interfaces desta com as políticas de ciência, tecnologia e de pesquisa e desenvolvimento. Como todo projeto de lei que será apreciado e deliberado pela sociedade política, rápidas considerações sobre o contexto político foram realizadas.

A Ementa do PL sugere que o eixo central diz respeito ao empreendedorismo e à Inovação. Mais claramente, a Ementa sugere medidas de indução para que os Institutos e Universidades Federais tornem-se instituições inovadoras, integradas ao mercado (capitalista dependente), aptas a estar inseridas no fluxo do tempo direcionado ao futuro, um futuro idealizado como positivo. Está subentendido que aquelas instituições que não aceitarem o programa Future-se estarão fadadas ao fracasso, pois perderão o bonde da história impulsionado pelo mercado. Na falta de diagnósticos sobre os

entraves e alternativas possíveis, o discurso político dos dirigentes do MEC pretende se legitimar por meio *do que julgam ser* as experiências universitárias dos “países desenvolvidos”. O próprio seminário do IPEA¹ que antecedeu o anúncio do PL seria parte desse esforço de assimilação do que os países “ditos avançados” estariam preconizando para suas instituições.

A leitura dos 45 Artigos, contudo, permite concluir que o programa não segue um eixo geral ou busca trabalhar temas conexos ao que seria o fulcro da Ementa. Como na pior tradição, não da pequena, mas da “pequeníssima” política, o PL contém não um submarino, mas uma frota de submarinos de diferentes tamanhos, a exemplo da técnica antidemocrática comum na edição da Medida Provisória que dispõe sobre dada matéria, mas em que governos ou parlamentares inserem no texto legal artigos sobre temas estranhos ao seu teor.

De fato, o PL é abrangente. Modifica 16 leis, como as Leis nºs 8.010/1990, 8.032/1990, 8.313/1991, 8.248/1991, 9.249/1995, 9.250/1995, 9.394/1996, 9.532/1997, 9.637/1998, 9.991/2000, 10.735/2003, 10.973/2004, 11.196/2005, 12.550/2011, 12.772/2012, 13.243/2016. A amplitude do disposto nestas leis confirma que está em curso uma mudança substantiva no marco legal da educação superior (LDB), da ciência e tecnologia (importações, informática e automação, inovação tecnológica, marco legal), comercialização de energia elétrica, cultura (Pronac, lei de incentivo à cultura), de normas tributárias (imposto de renda, Lei do Bem, lucros auferido no exterior, regime especial de tributação para a plataforma de exportação de T.I.), organizações sociais (lei das OS, Projeto de Interesse Social), carreira do magistério do ensino superior, EBSEH. A amplitude das mudanças está em contraste com o método de construção do PL: as universidades, os Institutos Federais, a comunidade científica e as entidades e organizações vinculadas à pesquisa e desenvolvimento obrigatoriamente deveriam ter sido escutadas e consideradas na elaboração do PL. É impossível escrever uma nova lei sobre tema de tamanha complexidade sem considerar a aprendizagem e experiências de quem trabalha sobre o tema da pesquisa e desenvolvimento, isto é, sem escutar as instituições de ensino, as entidades científicas e do setor de P&D. Se, de fato, o objetivo fosse construtivo, o método seria outro.

Elaborar um texto de má qualidade e, a seguir, abrir para consulta não permitirá sua correção e, desse modo, o PL não cumprirá, seguramente, um papel construtivo. O mais grave, conforme visto a seguir, é que o texto de fato não aborda de modo sistemático a problemática da pesquisa e desenvolvimento nem, muito menos, focaliza a grave crise de financiamento do sistema federal de educação, mas tenta empreender uma reforma universitária de cariz liberalizante, vis-à-vis ao modelo econômico em curso no país.

¹ IPEA: Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda: alternativas para o ensino superior e outras áreas de política pública, Brasília, 11 de julho de 2019.

Com efeito, o PL pretende instituir:

- i) a “autonomia financeira” das universidades (Art. 1, Capítulo V, Arts. 22, 23 Seção IV), em aberto confronto com o texto constitucional que, em 1988, recusou a proposição de que as universidades deveriam buscar meios de autofinanciamento para assegurar suas atividades fins e, por isso, dispôs sobre a “autonomia de **gestão financeira**” e não sobre a autonomia financeira, tal como foi tentado na PEC 370/1996, medida que provocou intensa luta nas universidades, o que levou FHC a abandoná-la;
- ii) a substituição das fundações de apoio por Organizações Sociais e, associado a estas, estabelece o financiamento por meio de contratos de gestão (Inteiro teor do PL) sob tutela heterônoma, resgatando objetivos do Plano Diretor da Reforma do Estado já exaustivamente rechaçado pelas universidades e IFs;
- iii) novas formas de fomento das universidades por meio de fundos diversos advindos de isenções e incentivos tributários para as empresas e a alienação de imóveis, sob a tutela do Executivo.
- iv) medidas para ampliar a inovação e a pesquisa e desenvolvimento (sem nunca esboçar alguma conceituação das mesmas) nas universidades, atribuindo à estas instituições competências que pertencem às empresas, como pode ser visto adiante, refuncionalizando as universidades e IFs;
- v) a prerrogativa de universidades privadas de reconhecimento de títulos estrangeiros (Art. 22, Inciso II), alterando o Parágrafo 2 do Art. 48 da LDB² que atribui o reconhecimento exclusivamente às universidades públicas, e operacionalização do comércio transfronteiriço de educação por meio da liberalização da oferta de disciplinas a distância;
- vi) a subordinação da CAPES aos marcos e à organização instaurada no FUTURE-SE, em matéria de “internacionalização” (Art. 20, Incisos II, III), esvaziando-a e desconsiderando os acordos estabelecidos entre esta e as universidades e IFs;
- vii) a descaracterização da dedicação exclusiva (Art. 18), a rigor, esvaziando o seu nexos com o conceito de universidade pública, estabelece o notório saber à revelia de toda discussão sobre a carreira docente (Art. 29) e cria condições para que docentes possam ser agentes em busca de lucros e benefícios pessoais, algo como um redirecionamento dos professores como empreendedores;
- viii) a modificação da destinação dos hospitais universitários vinculados à EBSEH, instaurando a dupla entrada de usuários, via SUS ou por meio de

² Lei 9.394/96, Art. 48, § 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por **universidades públicas** que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

- acesso diferenciado de natureza privada (planos e seguros de saúde), abrindo leitos para os que podem pagar, rompendo com a proclamada virtude da empresa “100% SUS” (Art. 42);
- ix) diatribes ideológicas para agradar os patrocinadores políticos do projeto (Art. 44)
 - x) a “responsabilização dos gestores ditos ineficientes” que não responderem a critérios não explicitados de eficiência, corroborando o intento de ampliar a autonomia em sua linhagem neoliberal (autonomia no mercado) e esvaziar a autonomia nos termos do Art. 207/CF.

O PL trata temas de imensa importância de modo não sistemático, improvisado, desconexo, superficial, em síntese, de modo rudimentar. A rigor, é inadequado falar que o PL instaura um “programa”, afinal, o seu objetivo é instituir um choque de neoliberalismo nas universidades e IFs. Contudo, o PL está longe de ser inócuo.

Possivelmente seu caráter rudimentar resulta de duas variáveis: a falta de familiaridade dos autores com os temas tratados e, contraditoriamente, a crença dos autores de que, ao importarem o que supõem ser os modelos exógenos, poderiam viabilizar medidas que *refuncionalizam* as universidades e os institutos. O propósito dos autores é promover “avanços” na difusa política educacional, tensionada por forças díspares: militares em busca da ordem tecnocrática, fundamentalistas querendo “limpar” as universidades do marxismo cultural e da suposta partidização de seus dirigentes e estudantes, em prol de uma agenda antissecularista e anticientificista, e os operadores do mercado que desejam o fim da natureza pública das instituições federais e torná-las organizações (Chaui, 2000) utilitaristas (LAVAL, 2003).

A leitura dos artigos permite constatar essas tensões no bojo do inteiro teor do PL, porém com a voz proeminente dos que se apresentam como agentes do mercado, inebriados pelo ideólogo de Chicago, Milton Friedman, buscando reproduzir, na aurora da segunda década do Século XXI, o que os antigos *boys* realizaram, em matéria educacional, sob a ditadura Pinochet.

Inovação e Pesquisa e Desenvolvimento

Inicialmente, é preciso sublinhar o que o projeto não é: o projeto não objetiva o fortalecimento da inovação tecnológica no país. O modo *naif* de examinar o tema, no senso comum vulgar, propugna que a dimensão da inovação no país assumiria nova magnitude se as universidades passassem a se dedicar a trabalhar em prol da inovação e deixassem de pesquisar os determinantes da desigualdade social as formas de discriminação social, os temas culturais, as ciências básicas, os problemas lógicos e epistemológicos do conhecimento, a questão socioambiental e as vozes dos povos indígenas que compartilham os troncos linguísticos Tupi e Macro-Jê, assim como as demais famílias linguísticas. A premissa básica é que a fragilidade da inovação (e registros de patentes nos EUA) pode ser corrigida atribuindo incentivos pecuniários “individuais e privados” aos docentes (Art. 18, parágrafo 1) e estudantes (Art. 20, Inciso

IV) e ampliando as verbas privadas para os projetos. As medidas fiscais seriam um incentivo às empresas para que estas adquirissem, nas universidades, suas necessidades de P&D.

O detalhe primordial que os autores do PL “esqueceram” foi que a inovação tecno-organizacional de maior complexidade somente se realiza em cadeias produtivas com elos produtivos que investem em departamentos de pesquisa e desenvolvimento próprios e que, por isso, contratam os doutores formados nas universidades. É a existência desse setores que cria condições para o desenvolvimento de novos produtos e processos (MANSFIELD, 1991). Se inexistissem a Petrobrás, o CENPES, a cláusula de P&D da ANP haveria, na UFRJ, a pesquisa sofisticada sobre materiais, corrosão, modelagem matemática, dinâmica de fluidos, geologia associada ao petróleo? Se a Petrobras não tivesse sido criada provavelmente pouco ou nada teríamos de pesquisa tecnológica no setor. Quando existem empresas públicas (e mais raramente privadas) que impulsionam a demanda de pesquisa aplicada nas universidades, institutos especializados e IFs para superar seus desafios de P&D com garantia de recursos, as instituições interagem de modo virtuoso e criativo com a pesquisa tecnológica (vide a pesquisa agropecuária, Embraer-ITA, fármacos e vacinas – Fiocruz), oferecendo suportes importantes para a inovação nas empresas. E, fundamentalmente, assegurando pessoal com elevada formação científica e tecnológica. É desse modo que a economia engendra pesquisa e desenvolvimento nos países do G-7 e é dessa forma que a China está impulsionando sua área de P&D. O chamado “ecossistema inovador” não prevê que o setor de P&D seja deslocado das empresas para as universidades e, tampouco, que as atividades de C&T, cultura e arte sejam fagocitadas pela P&D.

O projeto menciona 32 vezes a palavra “inovação” e 21 a palavra “desenvolvimento”, sendo que três vezes se referindo a desenvolvimento em geral e dedicou um capítulo (3) ao tema: “Da Pesquisa, do Desenvolvimento e da Inovação”. Como sublinhado, os termos não são conceituados. No Art.1 está dito que a pesquisa e a inovação compõem um dos três eixos do Programa. No Art. 3, associa a inovação aos “contratos de gestão” geridos por OS “qualificadas pelo MEC ou por outros ministérios sem a necessidade de chamamento público”. É importante salientar que serão as próprias instituições que proverão instalações e recursos de custeio das mesmas. Conforme o Art. 4, as OS, por sua vez, realizarão a gestão dos recursos relativos ao ensino – é necessário colocar em relevo o ensino – a gestão do patrimônio das universidades e dos IFs, a contratação de pessoal CLT, possibilitando remuneração de pessoal RJU envolvido com a OS, notadamente professores empreendedores, remuneração adicional que assume caráter privado e, ainda, prêmios por empreendedorismo e participação nos lucros por meio da exploração da propriedade intelectual (Art.18). Compete às IFES e às OS viabilizar ambientes promotores de inovação, aprimorando ‘modelos de negócios’ e gestão patrimonial de seus bens e promover ações de empregabilidade de seus estudantes (Art. 14). A OS não se restringe à P&D, devendo aprimorar as atividades de pesquisa, disseminando a cultura da inovação e da propriedade intelectual (Art. 17). Assim, a ideia é que a pesquisa esteja inscrita no ambiente de negócios. Os recursos captados, por sua

vez, devem ser “vertidos em Fundo Financeiro a ser selecionado mediante procedimento simplificado” (Art. 22). As cotas do Fundo Financeiro podem captar recursos com os imóveis da instituição.

Conforme o PL os entes federativos estimularão a atração de centros de P&D de empresas estrangeiras (Art. 27, modifica Art. 3 da Lei de Inovação Tecnológica), inclusive com isenções tributárias sobre o lucro líquido e outras modalidades de incentivos fiscais (art. 36, Art. 38, Art. 41). O direcionamento dos incentivos públicos às empresas estrangeiras, como quer o PL, justamente corrobora o fato de que o PL não pretende fortalecer a P&D das cadeias produtivas estratégicas. Serão raríssimas as empresas estrangeiras que deslocarão seus setores de P&D para o país. O que se espera, a rigor, é que as universidades preencham a carência desses departamentos por meio de serviços de escassa importância tecnológica para o país.

A ausência de uma abordagem realista sobre os processos virtuosos de P&D – e que, certamente, possuem conexões relevantes com o fazer universitário – torna o PL inverossímil, frágil, invertebrado. Com efeito, é preciso assegurar tratamento diferenciado aos determinantes da P&D nas empresas, inclusive incentivos fiscais, alocação de recursos a fundo perdido pelo BNDES em domínios de alta relevância para o bem-viver no país: domínios como agricultura e soberania alimentar, energias limpas, mobilidade urbana, fármacos e vacinas, bens de produção estratégicos etc. Mas a política de fomento à P&D não pode transformar as universidades em um setor de P&D das empresas. E é essa a opção do PL. Embora acaciano, é preciso lembrar que as problemáticas das pesquisas universitárias não podem ser definidas pela razão utilitarista. Ao contrário, compete às universidades problematizar, inclusive, as bases tecnológicas vigentes na sociedade atual, assim como o padrão de consumo, uso de agroquímicos perniciosos à saúde etc.

Significativamente, o PL não enfrenta o problema dos custos indiretos dos projetos de P&D com empresas que seguem recaindo, com a exceção do setor de petróleo e gás (em que a regulamentação da ANP permite a incorporação muito parcial desses custos nos contratos de pesquisa). Hoje, um dos principais incentivos para a pesquisa (básica, aplicada, e as pesquisas inseridas em ambientes de P&D) seria a redução do custo de energia para as ICT e as universidades e IFs em particular, pois estas instituições pagam como se fossem consumidores domésticos, a despeito de serem grandes consumidores. A admissão (Art. 40) de que parte dos recursos de P&D (0,75% da receita operacional líquida das prestadoras de serviços de energia) pode ser aplicada na melhoria da eficiência energética das ICT, já previstas em lei (Lei 9.991/2000), com o PL a utilização desses recursos ficarão restritas às universidades e IFs que aderirem ao Future-se. Ademais, o PL mantém as restrições para acesso ao fomento em virtude passivos que as universidades e IFs possuem em virtude do altíssimo custo da energia do país e nada diz sobre o custo extorsivo da energia.

O PL, ao contrário, impõe retrocessos nas políticas científicas, tecnológicas e no setor de P&D, ao inviabilizar as políticas em curso que, naturalmente, precisam ser aperfeiçoadas. No lugar de aperfeiçoar os descaminhos da P&D, aprofunda os seus problemas. As fundações de apoio credenciadas realizam a interveniência de 22 mil projetos de pesquisa que movimentam mais de R\$ 5 bilhões³ e, conforme o PL, seriam preteridas em nome de OS escolhidas por critérios flexíveis, sem que possuam expertise necessária para a gestão de projetos. No lugar de aperfeiçoar, inviabiliza a EMBRAPA, mantém o estrangulamento orçamentário da FINEP e esvazia a CAPES. Trata-se de uma política convencional de apagar o legado do passado em nome de um futuro idealizado, movido por fatos alternativos.

O PL não enfrenta o problema da inovação no capitalismo dependente, um padrão de acumulação cada vez mais associado aos arcaicos circuitos das commodities, vide o *modus operandi* de suas empresas líderes, com a Vale, e, tampouco, sobre os perigosos rumos da economia brasileira (mineração em terras indígenas, ataques governamentais aos institutos de pesquisa que denunciam os efeitos perniciosos do modelo em curso, como o INPE e o desmatamento da Amazônia, os indicadores de desemprego pelo IBGE, a problemática das drogas pela FIOCRUZ, negacionismo das mudanças climáticas pelo Ministério do Meio Ambiente). Em suma, falar em P&D nesse ambiente soa como ideias fora do lugar e do tempo atual.

Pontuações sobre os submarinos inseridos no PL

1. O PL está estruturado no modelo “adere quem quiser, mas tem que aderir”. As coerções implícitas aos que não aderirem perpassam todo o texto. Como não aborda o tema principal do financiamento das IFES, a alternativa oferecida é a da refuncionalização das instituições como organizações de serviços utilitaristas. A divisão e a competição entre as universidades é um implícito do PL. Uma política pública balizada nesses princípios é desrespeitosa, antidemocrática e antirrepublicana. O protagonismo social em defesa das IFES, das ICT e do fortalecimento da P&D será muito importante para impedir a competição perniciosa entre as instituições e para recusar que o debate se dê sobre um fato consumado.

2. O deslocamento “autonomia de gestão financeira”, previsto na CF, pela autonomia financeira, é inconstitucional e pretende refuncionalizar as universidades, substituindo o dever do Estado no desenvolvimento institucional de suas autarquias e fundações públicas.

³ Em nota, CONFIES reforça graves preocupações sobre a omissão do papel das fundações no Future-se do MEC, disponível em <http://confies.org.br/institucional/em-nota-confies-reforca-graves-preocupacoes-sobre-a-omissao-do-papel-das-fundacoes-no-future-se-do-mec/>

3. O MEC, monocraticamente, por ato do ministro, irá estabelecer metas e indicadores de governança para as IFES e OS participantes. Está estabelecido que a governança (as IFES se obrigam a adotar as diretrizes de governança instaurados pelo MEC, mas não explicitados no PL, Art.1) exige *capacidade do gestor* de planejar e implementar políticas (Art. 11). A exclusão do Programa poderá ensejar a aplicação de penalidades (Art.2). A prerrogativa reivindicada de penalizar dirigentes, sequer sem a definição de critérios, é abertamente inconstitucional e antidemocrática, colocando em risco as instituições. É importante salientar que já existem normas de conformidade e amplo ordenamento legal sobre os princípios da administração pública preconizados pela CF amplamente adotadas pelas IFES e auditadas pelos órgãos de controle.

4. Ao incentivar que cada departamento constitua sua própria Sociedade de Propósito Específico (Art. 16), instaurando microempresas, inscritas em parcerias público-privadas, o PL difunde o ethos empresarial no coração da instituição e naturaliza o desenvolvimento desigual das áreas de conhecimento. Os projetos que envolvem P&D são realizados nas unidades, mas como projeto da instituição, validado por instâncias acadêmicas. A fragmentação pretendida torna a instituição uma federação de unidades em busca da maximização de benefícios, esquecendo os grandes objetivos institucionais.

5. O PL institui mudança no ethos acadêmico dos professores e técnicos e administrativos, em prol de um agir motivado pela maximização dos benefícios individuais, ainda que em detrimento do que é público e dos interesses do povo-nação. A maior mudança se dá na natureza do trabalho docente. Como assinalado, descaracteriza o regime de dedicação exclusiva abrindo caminho para a sua extinção futura. Instaura um ethos empreendedor que sinaliza benefícios para os que priorizarem as atividades de P&D e de serviços, indicando que esse é o caminho a seguir, especialmente aos jovens que, caso a contrarreforma da previdência seja aprovada, não terão aposentadoria digna, visto que a dita reforma piora as consequências da contrarreforma de 2003. A mensagem é clara: afastem-se da pesquisa básica, da interpeção aos problemas lógicos e epistemológicos da ciência, abandonem a pesquisa histórico-social e toda pesquisa no campo artístico e cultural.

6. Abre caminho para a internacionalização da mercadoria educação. Modifica a LDB para permitir que universidades privadas validem títulos estrangeiros a partir da "facilitação do processo" (Art. 21), e também de disciplinas em plataformas estrangeiras por meio de EAD. A perspectiva aqui é diferente do processo em curso nas universidades e CAPES que procuram agilizar a tramitação do reconhecimento, mantendo o seu rigor, situação especialmente importante no Brasil, em virtude da mercantilização sistêmica da educação privada-mercantil.

7. Engendra mudanças na formação do campo da saúde, descaracterizando os hospitais universitários que, premidos por brutal estrangulamento orçamentário, poderão ser constrangidos a ofertar número crescente de leitos para planos de saúde e seguradoras privadas, desvirtuando a natureza universitária dessas unidades.

Referências bibliográficas

CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (org.) *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LAVAL, C. *L'École n'est pas une entreprise*. Paris: Éditions la Découverte, 2003.

MANSFIELD, E. Academic research and industrial innovation. North-Holland. *Research Policy*, n. 20, p. 1-12, 1991.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2019.