

○ Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar a conta?

Valdemar Sguissardi*
Nelson Cardoso Amaral**

¿De qué nos sirve que cada 10 años la banca internacional reconozca sus errores del pasado, si el daño que ha hecho es irreversible? (...) Así como seguimos pagando intereses de la deuda eterna, de la que son corresponsables, ¿ahora pagaremos nosotros la deuda educativa? (José Luis Coraggio)

Resumo: O Banco Mundial publicou recentemente (Março/2000) um novo documento sobre a educação superior intitulado "Higher Education in Developing Countries – *Peril and Promise*", que revisa posições anteriores suas relativas a essa área, entre as quais, a de que os governos dos países em desenvolvimento deveriam aplicar seus recursos preferencialmente na educação básica e afastar-se da manutenção da educação superior. Os autores analisam as recentes políticas do Banco Mundial para esse nível de ensino, os eventuais prejuízos que suas posições, agora reconhecidas como equivocadas, significaram para os países seguidores de sua orientação, como o Brasil, e perguntam: quem pagará a conta?

Palavras-chave: - Ensino superior - Banco Mundial - Política educacional.

Abstract: Recently the World Bank has published (March/2000) a new document about higher education entitled "Higher Education in Developing Countries – *Peril and Promise*". In this document the Bank reviews some of its previous positions concerning this area. Among other initiatives, the Bank now advises developing countries governments to apply their resources preferably on basic education rather than on higher education. This article analyses the World Bank recent policies for higher education, the eventual losses faced by countries that followed its previous orientation, such as Brazil, and put the question: Who shall pay the bill?

Key Words: - Education - World Bank - Educational Policy.

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba-UNIMEP

** Professor do Instituto de Física da Universidade Federal de Goiás - UFG

66 • Valdemar Sguissardi e Nelson Cardoso Amaral

Com o sugestivo título “Higher Education in Developing Countries – *Peril and Promise*”, em 1º. de março pp., o Banco Mundial lançou um novo documento destinado a ser por muito tempo objeto de grande curiosidade e motivação para leitura encantada de alguns e, espera-se, o olhar crítico de outros. Este documento, elaborado durante os últimos 18 meses por um Grupo de Trabalho¹ formado em parceria com a Unesco, mostra como esse filho cinquentão do Acordo de Bretton Woods revisa com rara desenvoltura suas posições em relação à educação superior como há dois anos fez uma espécie de autocrítica acerca de suas políticas centradas no mercado, em documentos como, entre outros, o intitulado *Depois do Consenso de Washington: a importância das Instituições*².

Sabe-se da profunda influência que exerce esse organismo multilateral, ao lado do seu “irmão gêmeo” FMI, nos rumos do desenvolvimento global, especialmente dos países mais pobres. Esta influência dar-se-ia menos pela imensa abrangência de sua atuação e menos ainda pelo volume de seus empréstimos - quase insignificantes diante do PIB dos países *beneficiários* - do que pelo caráter estratégico de sua atuação no processo de ajuste neoliberal, mormente do Aparelho do Estado e de seus serviços sociais públicos.

Ao pedir demissão, no ano passado, do Grupo de Trabalho das ONG's junto ao Banco Mundial e de seu Conselho de Iniciativas, Piëffe Galand, Secretário Geral da OXFAM (Oxford Committee for Famine) - Bélgica, em carta aberta (1999) aos co-presidentes do Banco, Srs. Maezide N'Diede e James Adams, caracterizava assim essa instituição:

O Banco Mundial é uma instituição responsável pelo desenvolvimento no mundo todo e é também uma instituição cada vez mais arrogante. Tem o poder, nunca visto antes na história, de intervir nos assuntos internacionais e nos assuntos internos das nações. Fixa as condições do desenvolvimento, mas não se considera responsável pelas suas conseqüências.

Em outro momento sua denúncia faz que nos lembremos da leitura de textos bem elaborados e de determinados acordos recentemente promovidos pelos governos federal e estaduais seja a respeito de metas de inflação, de déficit público, seja a respeito de treinamento de professores e outros:

Os senhores apropriaram-se dos discursos das ONGs sobre desenvolvimento, sobre ecologia, sobre pobreza e sobre par-

ticipação popular. Ao mesmo tempo, propõem uma política de ajustes estruturais que agravam o "dumping" social nos países do Sul, deixando-os completamente sós e indefesos sob o domínio do mercado mundial. As empresas multinacionais chegam ao Sul porque os Senhores e seus colegas do FMI criaram as condições necessárias para produzir com o "menor custo social". A intervenção conjunta do Banco Mundial e do FMI representa uma pressão contínua sobre as economias para que sejam mais competitivas e produzam sempre mais.

Em seguida, Pieffe Galand pergunta-se por que razão a tão belas argumentações se seguem atuações tão escandalosas. E responde que, na prática, é porque o Banco condiciona seu apoio à aplicação de políticas de ajuste estrutural socialmente criminosas. Por ser o Banco Mundial muito bem informado sobre pobreza, empobrecimento e marginalização de imensos contingentes populacionais no planeta, pensa tratar-se essa contradição de "puro cinismo, de mentiras políticas":

Pessoalmente, creio que existe uma profunda má fé, porque, afora os belos discursos, o Banco Mundial não é nada mais do que um instrumento a serviço de um modelo ortodoxo de crescimento baseado na competição e não na cooperação. É dever do Banco Mundial assegurar a todos - pequenos e grandes - a participação no mercado mundial. Muito raramente, mas com certeza não agora, crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento.

Desesperançado, após três anos de diálogo junto ao Banco, Pieffe Galland apresenta sua demissão, porque, diz, "creio que não existe nenhuma possibilidade de humanizar o Banco Mundial".

As famosas "recomendações" do Banco Mundial e as reformas implementadas

No caso da educação superior, o que o Banco tem proposto nas últimas décadas, com devotas traduções nas políticas públicas para esse setor de quase todos os governos latino-americanos, inclusive de nosso país, a partir da gestão no MEC do Prof. José Goldemberg (e de seus

68 • Valdemar Sguissardi e Nelson Cardoso Amaral

assessores mais próximos) até as recentes ou atuais gestões de Bresser-Pereira no MARE e de Paulo Renato Sousa no MEC?

A proposta mais geral e da qual agora, com o documento recém publicado, se volta atrás é a de que os governos dos países pobres ou em desenvolvimento deveriam priorizar a educação básica e média, deixando a educação superior ou pós-média mais por conta da iniciativa privada.

Se nos ativermos ao documento *La Enseñanza Superior - Las lecciones derivadas de la experiencia* (Banco Mundial, 1994), duas das principais “*orientaciones clave para la reforma*” eram:

- Fomentar la mayor *diferenciación* de las instituciones, incluido el *desarrollo de instituciones privadas*
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas *diversifiquen las fuentes de financiamiento*, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados. (Banco Mundial, 1994:4)

Condenando o modelo das universidades de pesquisa, porque “*costoso y poco apropiado en el mundo en desarrollo*” (1944:5), recomenda a maior *diferenciação* no ensino superior, isto é, a criação preferencial de instituições não universitárias e instituições privadas, pois estas responderiam mais adequadamente à demanda por esse nível de formação e seriam mais sensíveis “*a las necesidades cambiantes del mercado laboral*” (1994:5). Elas poderiam “*...reaccionar en forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, y amplian las oportunidades educacionales con poco o ningún costo adicional para el Estado*.” (1994:6)

A meta no longo prazo era atingir condições de igualdade entre as instituições de ensino superior, sejam elas públicas ou privadas diante do fundo público.

Tanto o Banco Mundial quanto analistas internacionais, reitor e ex-reitor da Universidade do Chile, afirmam todos que a aplicação mais acabada das *recomendações* do Banco deu-se nesse país. O primeiro e alguns dos segundos manifestam-se para ressaltar o mérito da reforma pinochetiana; os reitores da principal universidade chilena, para enfatizar o desastre que se cometeu e para desejar que os países vizinhos não tenham “*la mala suerte*” de seguir por esta senda sem volta.

O Banco enfatiza o exemplo do Chile que até o ano de 1980 tinha somente algumas universidades estatais e confessionais subvencionadas pelo Estado e que a reforma conduziu à criação em poucos anos de 82 institutos profissionais e 168 centros técnicos com cursos de dois anos e à divisão das universidades nacionais em 12 universidades menores. Com isto teria duplicado (sic) o volume de matrículas. Como diz o Banco, "En el mismo período, la parte del gasto público destinada a la enseñanza terciaria como porcentaje del PBI disminuyó de 1,65 a 0,45%." (Banco Mundial, 1994:33).³

Sob o título de *Diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño*, entende-se, entre outros, o pagamento de anuidades nas universidades públicas. Profundo conhecedor das políticas do Banco Mundial, com as quais tem amiúde colaborado, Simon Schwartzman escreve:

O total de gastos com o financiamento do sistema de ensino superior do Chile em 1990 foi de US\$ 464.8 milhões, sendo que as contribuições públicas (diretas, indiretas e fundos competitivos de pesquisa) responderam por apenas 30,2%; as matrículas por 34,2%; a venda de serviços, rendimentos de aplicações financeiras, venda de ativos, transferências do setor privado e público e endividamento, por outros 34,2%. (1996, p. 7)

O ex-reitor da Universidade do Chile Jayme Lavados M., falando a respeito da reforma que seguiu as *recomendações* do Banco, dizia:

Uma destas mudanças foi a drástica diminuição do aporte fiscal para a educação superior e especialmente para a Universidade do Chile, entre 1973 e 1990, que veio acompanhada da necessidade de autofinanciar a maior parte de nosso orçamento. Esta legislação não se explica sem uma base de caráter ideológico. De fato, subjaz a esta medida, a doutrina que considera o ensino universitário como uma função na qual predomina o interesse privado sobre o interesse público e, como decorrência, deve ser pago pelos que o recebem. Esta rasa definição não considerou, porém, que os custos do ensino superior superaram as possibilidades reais da maior parte das famílias chilenas, e que a solução financeira, pela via do crédito fiscal e

70 • Valdemar Sguissardi e Nelson Cardoso Amaral

algumas bolsas, não chega a ser um adequado paliativo, particularmente quando os recursos disponíveis para tais créditos não são suficientes para todos os que os requerem, nem se consideram em sua distribuição os custos diferenciados das diversas carreiras (Lavados M., 1996:2).

De modo que, além de buscar fontes de financiamento para mais de dois terços de nosso orçamento, tem sido necessário impedir que a Universidade se desvirtue em sua natureza mais específica e essencial, convertendo-se em uma fábrica de profissões exitosas ou em uma nova empresa de consultorias e serviços (Lavados M., 1996:3. Grifo nosso).

O reitor alertava ainda para o dogmatismo difundido em todos os setores da sociedade, segundo o qual *tudo o que não é privado ou não é rentável é pouco são, ineficiente, caro, duvidoso ou ao menos suspeito (Lavados M., 1996:4).*

O atual reitor da Universidade do Chile, Ubaldo Zuñiga, em recente entrevista ao *Jornal da Universidade* (n. 27, jan/fev/2000) assim se manifesta:

Atualmente, as universidades públicas existem praticamente apenas pelo nome e forma jurídica. Não têm um financiamento governamental que lhes permita operar em sua missão fundamental. Eu diria que talvez exista um equilíbrio entre as universidades públicas e algumas universidades privadas, que também têm um aporte financeiro por parte do governo. No Chile, atualmente há 67 universidades, das quais 16 são públicas, que nós chamamos universidades estatais, do Estado-nação. O aporte do Estado a essas 16 universidades não supera 30% de seu orçamento anual. Os estudantes pagam taxas que alcançam três mil dólares anuais e isso representa cerca de 40% do orçamento da universidade.

A quase obsessão do Banco pela redução dos custos a cargo do Estado é tanta que chega a festejar o sucesso obtido por suas políticas em miseráveis países africanos que, além do pagamento de direitos de matrícula, teriam conseguido eliminar todos os subsídios não relacionados diretamente com a instrução (aqui entendidos os destinados à moradia e à alimentação):

Por ejemplo, en Botswana y Gana se han eliminado los subsidios para las comidas de los estudiantes, se han privatizado los servicios de comidas, y se han logrado considerables ahorros de costos (Banco Mundial, 1994:7).

Organismos multilaterais como o Banco Mundial, nos últimos quinze anos, impingiram aos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, a orientação de não investirem recursos públicos em educação superior. Conseguiram convencer os dirigentes nacionais (muitos já estavam convencidos antes mesmo que o Banco fizesse suas recomendações) que investir nesse nível de ensino significava beneficiar a “elite” e que o investimento maciço nos níveis básicos de ensino é que resultava em maiores ganhos econômicos.

Com se traduzem em nosso país as *recomendações* da Banca? O que se viu aqui foi a brutal expansão do ensino superior privado (mais de 70% dos estudantes de ensino superior estudam nessas instituições), aliado ao garroteamento das instituições públicas mediante congelamento salarial, incentivo a aposentadorias, proibição de contratações, redução dos aportes financeiros do fundo público para as instituições públicas federais e proposta de uma autonomia universitária para as instituições públicas federais baseada em contrato de gestão, sujeitando-as às regras da eficiência econômico-empresarial

Posto o sistema de educação superior do Brasil entre os de maior percentual de privatização entre os países do planeta (conforme assinala o próprio documento do Banco Mundial), em flagrante contraste com o que ocorre nos países industrializados centrais, a começar pelos próprios EUA (com apenas 22% da educação superior não subsidiada pelos fundos públicos federais, estaduais ou municipais), diante da avalanche ideológica neoliberal, foi obrigado a suportar a pecha de vilão da história no confronto estúpido que sempre se pretendeu oficialmente estabelecer entre esse nível de ensino e a educação básica.

Se os recursos financeiros são uma importante amostra da maior ou menor importância atribuída pelo Governo Federal (na linha das propostas do Banco Mundial) à Educação Superior Pública, de responsabilidade do Estado, vale a pena então considerar o fato de que, em valores percentuais do PIB, de 1995 a 1999, os recursos destinados às Instituições Federais de Ensino Superior diminuíram de 0,57% para em torno de

72 • Valdemar Sguissardi e Nelson Cardoso Amaral

0,40%. Redução de aproximadamente 20% nesses percentuais em relação ao PIB e expansão de quase o mesmo percentual nas matrículas.

Mas um belo dia o Banco Mundial reconhece seu grande equívoco...

No resumo das conclusões do Grupo de Trabalho, responsável pelo documento "Higher Education in Developing Countries – *Peril and Promise*", fornecido à imprensa no dia do seu lançamento, o Banco Mundial de forma transparente faz seu *mea culpa* e sugere aos governos que os seguiram a agirem da mesma forma:

Desde os anos 80 muitos governos nacionais e organismos financiadores internacionais têm atribuído à educação superior um nível de prioridade relativamente baixo. As análises econômicas, de olhar estreito – e, em nossa opinião, equivocado – têm contribuído para formar a opinião de que o investimento público em universidades e em instituições de educação superior se traduziria em ganhos insignificantes em comparação com os ganhos do investimento em escolas primárias e secundárias; assim como de que a educação superior aumenta exageradamente a desigualdade de ganhos. (...)

O Grupo de Estudo está coeso na convicção de que a urgente tomada de medidas para expandir a quantidade e melhorar a qualidade da educação superior nos países em desenvolvimento, deveria constituir-se em máxima prioridade nas atividades de desenvolvimento.

Após sumariamente apresentar quatro finalidades da educação superior para os povos em desenvolvimento, entre as quais, *aumentar a quantidade e a qualidade da pesquisa nacional que permita ao mundo em desenvolvimento selecionar, absorver e criar novos conhecimentos de maneira mais eficiente e acelerada do que ocorre hoje*, e quatro características essenciais do sistema de educação superior – *autonomia, estratificação, cooperação e maior abertura* – demonstra o Banco a continuidade de sua crença no mercado, embora não o veja, em razão da sua necessidade intrínseca de lucro, como

solução para todas essas demandas e solicite o concurso do poder público, ainda que com o papel de supervisor:

Evidentemente que por si só o mercado não vai criar este tipo de sistema. Os mercados requerem ganhos [lucros] e isto pode relegar importantes oportunidades e deveres de ensino. As ciências básicas e as humanidades, por exemplo, são essenciais para o desenvolvimento nacional, mas seguramente recebem recursos insuficientes, a menos que os líderes educacionais, os que contam com recursos para pôr em prática suas visões, promovam-nas ativamente.

É necessário que os governos desempenhem um novo papel como supervisores da educação superior, mais que como diretores. Deveriam concentrar-se em estabelecer os parâmetros dentro dos quais se possa alcançar o êxito, enquanto permitem que as soluções específicas aflorem das mentes criativas dos profissionais da educação superior.

Quanto ao tema central do financiamento, o Grupo propõe um “modelo de fundos mistos para maximizar as contribuições financeiras do setor privado, filantrópicos, de instituições, e de estudantes”. Sustenta a necessidade de se constituírem fundos públicos “mais constantes e produtivos”, entretanto, em nota de rodapé observa que os “governos dos países em desenvolvimento já dedicam montantes maiores de sua renda per capita que os países industrializados, de modo que é pouco provável que se produza um notório incrementos dos fundos públicos”.

Finalmente cabe assinalar um último item desse resumo, isto é, o relacionado à exigência, vista pelo Banco, de um currículo que privilegie “áreas contrastantes” como ciências, tecnologia e educação geral. O Banco considera que, “na economia do conhecimento, haverá falta de especialistas com formação de alto nível e de educadores gerais com educação ampla; de modo que sua educação terá que ser mais flexível para que continuem aprendendo enquanto seu entorno continue desenvolvendo-se”. Em uma derradeira nota de rodapé, diz-se que a “educação geral tem por objetivo desenvolver ao indivíduo como um todo, para além das formações ocupacionais específicas”. Mais: “As disciplinas específicas variariam de país para país, porém incluiriam uma combinação das humanidades e das ciências sociais e naturais”

Quem paga a conta?

Com base neste breve apanhado, pôde-se ver que o Banco reconhece um equívoco central, muda algumas posições, mas essencialmente parece permanecer encastelado em suas “aquisições” teórico-políticas permanentes: teria praticado um “*aggiornamento*” muito oportuno no seu discurso para continuar dando as cartas. Primeiramente, reconhece o que era óbvio para os países industrializados, ditos desenvolvidos, que investem maciçamente em todos os níveis de ensino e na ciência e tecnologia. Isto agora deve passar a valer também para o países como o nosso e para todos os países pobres e remediados? Todos os níveis de ensino se encadeiam e complementam, cada um deles numa esfera de atuação específica, produzindo ganhos positivos (lucros) para a economia, cultura e soberania nacionais? Entretanto, deve-se continuar a acreditar que a “salvação da lavoura” está nas mãos da iniciativa privada (do mercado?) e no bolso quase vazio da maioria dos estudantes, tendo no Estado um mero *supervisor*, que define parâmetros para mais eficiente controle? O Banco Mundial deixará por acaso sua velha parceria com o FMI de um “asfaltar o caminho para o outro”? Acredita-se que sem eficientes políticas de distribuição de rendas e sem efetivas políticas públicas para o sistema (para além do *provão*) e aumentos percentuais significativos de investimentos públicos em educação superior, ciência e tecnologia, países como o Brasil atingirão os índices de Argentina e Uruguai, para não falar do México e dos demais países da CEE ou da OCDE em menos de várias gerações?

Finalmente cabe aqui tomar emprestada a indignação com que o reitor José Luís Coraggio, da Universidad Gal. Sarmiento, Argentina, dirige uma série de questões à leviandade e irresponsabilidade da tecnocracia nacional e internacional:

De que nos serve que a cada 10 anos a banca internacional reconheça seus erros do passado, se o dano causado é irreversível? Que novos conselhos vão dar às tecnocracias nacionais e estas recebendo-os de bom grado? Virá agora uma grande onda a favor da educação superior e contra os outros níveis de ensino? Fala-se em reformas de Estado em prol da responsabilidade pública e da prestação de contas à socieda-

O Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar... • 75

de, porém quem os incrimina por seus maus conselhos? Assim como continuamos pagando a dívida eterna, da qual são co-responsáveis, agora pagaremos a dívida educacional?" (El Banco Mundial revisa sus tesis sobre la educación superior... Y nosotros qué hacemos? Texto digitado)

Resta perguntarmo-nos: que papel nos cabe a nós, comunidade acadêmica e científica, dirigentes e conselheiros de conselhos universitários, empresários e/ou trabalhadores, proprietários rurais com terra e sem terra, representantes do povo nos parlamentos, brasileiros em geral, jovens e velhos diante da revelação de que perdemos tempo e recursos preciosos que nos fizeram mal pegar o último vagão do último trem para a sociedade do conhecimento? Quem, finalmente, será incriminado pela desastrosa estagnação da educação superior pública e pelo insuficiente avanço científico e tecnológico com suas visíveis más conseqüências para o presente e futuro de nosso país? Quem há de pagar a conta e garantir que recuperaremos o tempo (e os recursos?) perdidos em razão, entre outras, da atávica e histórica dependência externa de nossas "elites" intelectuais?

Notas

- 1 Fez parte do Grupo de Trabalho, como representante do Brasil, o ex-ministro da Educação e ex-reitor da USP Prof. José Goldemberg. Segundo o documento, teriam colaborado com substantivas contribuições, por escrito ou verbalmente, outros representantes nacionais arrolados em longa lista ao lado de colaboradores de um conjunto grande de países.
- 2 Cf., de Paulo Sotero, Banco Mundial aponta distorções de políticas centradas no mercado. *O Estado de S. Paulo*, Quinta-feira, 25 de junho de 1998 (on line).
- 3 "...el gasto fiscal en educación era del 4.18 del PGB en el año 1970, descendiendo al 2.70% en 1989 hasta llegar al 2.38% en 1992. Por otro lado, el gasto fiscal en educación superior que en 1970 representaba el 1.30% del PGB, en el año 1992 cae al 0.54% ..." (CAMPBELL, E. Juan C. 1996, p. 9)

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia (El Desarrollo en la práctica)*. Washington, D.C.: BIRD/Banco Mundial, 1994 (<http://www.worldbank.org>)
- BANCO MUNDIAL. *Peligro y promesa: La educación superior en los países en desarrollo – Resumen de las conclusiones alcanzadas por el Grupo de Estudio sobre Educación Superior y la Sociedad*. Março/2000 (<http://www.tfhe.net>)
- CAMPBELL E., Juan C. *La Universidad en Chile - 1981-1995*. In: SGUISSARDI, V. e SILVA JR, J. dos R. (Orgs.). *Políticas Públicas para a Educação Superior*. Piracicaba : Ed. UNIMEP, 1997, p. 101-120.
- CORAGGIO, José Luís. *El Banco Mundial revisa sus tesis sobre la educación superior... ¿Y nosotros qué hacemos?* (Texto digitado - jlcoraggio@fibertel.com.ar)
- GALAND, Pieffe. “Não quero ser cúmplice” (Carta Aberta aos copresidentes do Banco Mundial Maezide N’Diede e James Adams). Bruxelas : OXFAM-Bélgica, 1999 (Texto digitado)
- LAVADOS M, Jayme. *Discurso de inauguración del año académico 1996 “La Creación del Futuro”* Santiago (Chile) , 7.05.96, p. 2. (<http://www.uchile.ch>)
- SCHWARTZMAN, Simon. *América Latina: Universidades en Transición*. Washington: OEA, 1996, cap.5 «Financiamento» (<http://www.oas.org/>).
- SOTERO, Paulo. Banco Mundial aponta distorções de políticas centradas no mercado. *O Estado de S. Paulo*, Quinta-feira, 25 de junho de 1998 (on line).
- WORLD BANK/Task Force on Higher Education and Society. *Higher Education in Developing Countries – Peril and Promise*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000 (<http://www.tfhe.net>)
- ZUÑIGA, Ubaldo. Entrevista a Arlete de Oliveira Kempf, Clóvis Ostt e Ida Stigger. *Jornal da Universidade*, ed. 27, jan/fev/2000 (<http://www.ufrgs.br/jornal>)