



financiamento das universidades brasileiras e sua relação com os organismos multilaterais

*Juanito Alexandre Vieira**

Resumo

A partir de 1989, durante o governo de Fernando Collor, começa a ser implementado no Brasil uma concepção de estado menos tutelar. Essa visão de estado gerencial afirma que os investimentos nas áreas sociais não devem ser garantidos exclusivamente pelo governo. Nesse contexto, os organismos multilaterais de investimentos (FMI e Banco Mundial) passam a interferir mais decisivamente na economia nacional propondo cortes de gastos o que afetará os orçamentos das Universidades Federais.

Introdução

No Brasil, existem 52 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que são distribuídas em 39 universidades, 8 faculdades e 5 centros federais de educação tecnológica (CEFET's). Quando analisamos o número de alunos matriculados no período de 1990 à 1997 percebemos que, na graduação, ele passou de 331.165 para 397.902; e na pós graduação o aumento foi ainda maior de 25.025, em

* Professor de História Substituto do Colégio de Aplicação João XXIII/ UFFJ e da rede estadual de Minas Gerais. Mestrando em Educação pela UFFJ.

1990, para 46.816 em 1997. Soma-se a esse total mais 57.000 alunos de 1º e 2º grau matriculados nos colégios e, escolas técnicas e agrícolas vinculadas às IFES. É notório também que de toda a produção científica realizada no país, 90% é feita nas Universidades federais, estaduais e municipais¹.

Esses dados demonstram que o Sistema Federal de Ensino Superior brasileiro tem um papel incalculável na produção científica do país e no seu desenvolvimento tecnológico e humano. O problema é que esse papel cada vez mais importante das IFES não é acompanhado por uma política de incentivo por parte do governo federal.

Nos últimos anos, as universidades vem sendo obrigadas a conviver com um orçamento cada vez menor e com a redução no seu corpo docente. Esta situação, com certeza, compromete a qualidade da educação permitindo, assim, uma maior dependência das universidades com a iniciativa privada, na medida em que convênios e parcerias, muitas vezes mais lucrativos para as empresas, serão feitos para complementar as receitas das IFES.

De acordo com as orientações das instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial "o financiamento comunitário torna-se especialmente importante nos países onde os governos têm sido incapazes de atender totalmente a demanda por educação"². O que essas instituições não afirmam de forma clara é a causa dessa situação, que muitas vezes pode ser explicada pela austeridade dos planos de ajuste estruturais organizadas por elas, com a finalidade de manter o pagamento das dívidas desses países devedores.

Nesse cenário, em que as universidades são extremamente esmagadas por essas políticas de cortes nas verbas, impostas pelos planos de ajuste, procura-se criar uma nova caracterização de universidade pública no país. De acordo com essa nova visão a universidade pode continuar a ser pública, porém isso não quer dizer que ela seja totalmente financiada pelo estado.

1. As organizações multilaterais de investimento e as políticas públicas

Com o fim da segunda Guerra Mundial, o que levou ao apogeu dos EUA como a principal potência do mundo, foi organizado em Bretton Woods (1944) e em La Habana (1948) um conjunto de instituições: para regulamentar as relações econômicas (Fundo Monetário Internacional - FMI), para auxiliar na reconstrução da Europa (Banco Mundial) e para ajudar na liberalização do comércio (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT). Desde o início, essas instituições tiveram forte influência dos EUA, que possuía grande quantidade

1 AMARAL, Nelson Cardoso. *Crise no financiamento das instituições federais de ensino superior*. In: TRINDADE, Hélgio (org.). *Universidade em Ruínas na República dos professores*. Petrópolis: Vozes, 2ª ed., 2000, p. 191-192.

2 BRAY, M. *Decentralization of Education - Community Financing* Washington DC: World Bank, 1996.

de reservas monetárias e um grande poderio industrial o que possibilitará em 1964 a constituição do chamado padrão "ouro - dólar" o qual favorecerá ainda mais o desenvolvimento econômico desse país.

Com o tempo, essas novas regras econômicas criadas pelas instituições financeiras (FMI, Banco Mundial e GATT) foram aumentando ainda mais as diferenças entre os chamados países centrais e os periféricos. A concentração de renda chega a níveis tão grandes que se torna um obstáculo para o desenvolvimento dos países de várias regiões do globo. Esse quadro desproporcional de renda, leva a enormes diferenciações dos investimentos nas políticas públicas ligadas às questões sociais como a educação e saúde.

Continentes	População	PIB	Exportação
América do Norte	5, 5	30, 8	15, 2
Europa Ocidental	8, 8	27, 7	44, 0
América Latina	8, 3	5, 1	4, 2
África	11, 7	2, 5	2, 6
Ásia	55, 3	24, 2	23, 2
Outra regiões	100, 0	100, 0	100, 0

* Fonte: Dados de 1988, elaborado a partir de Roales/Russell (Rial), retirado do livro "Economía Mundial y Organismos Multilaterales", de Hugo Dorado, Horst Grebe e Carlos Villegas

A partir de 1982, quando o FMI assume a responsabilidade de renegociar as dívidas com os países devedores no quadro do Clube de Paris, isso permitiu-lhe mais autonomia para intervir e indicar políticas nos países do chamado terceiro mundo. Essa intervenção das instituições internacionais (FMI e Banco Mundial) vai afetar diretamente o orçamento dos países devedores, pois será indicada a redução de gastos para manter o pagamento das dívidas. Esse fato vai levar a um corte de verbas para educação, saúde e outras áreas sociais. O financiamento público das universidades vai ser diretamente afetado por essas orientações, como veremos mais a frente.

Com um endividamento gigantesco os países latino americanos são obrigados a aceitar as novas exigências do Fundo, que na maioria das vezes representam a redução de gastos em todas as áreas para permitir o pagamento dos juros das dívidas contraídas. De modo geral, as renegociações das dívidas entre o FMI e os países devedores estão ligadas à "liberalización del comercio, la privatización de las operaciones del sector público y las políticas fiscales".³ De acordo com as instituições internacionais que controlam o ajuste estrutural,

³ VILLEGAS, Carlos; GREBE, Horst e VILLEGAS, Carlos Transformaciones en la economía mundial e Instituciones Financieras Multilaterales - serie Estudios e Investigaciones, n. 1. La Paz: Cedla, 1992, p.43.

os países periféricos devem ter uma política voltada para o aumento da exportação. Essa visão de desenvolvimento somente será conquistada se a iniciativa privada tiver total liberdade de comércio no âmbito nacional.

*"Uno de los principios fundamentales del ajuste estructural es transformar al sector privado en el pivote principal de la acumulación de capital y del crecimiento económico. Para tal efecto, la política macroeconómica debe desempeñar un papel importante en términos de incentivar tanto la cantidad la calidad de la inversión y el ahorro privados."*⁴

Todas essas justificativas têm como intenção fundamental a necessidade de uma reforma global no aparelho de Estado e principalmente nas suas atribuições. Nesse sentido, faz-se necessário, segundo os defensores desse ponto de vista, uma redução do déficit fiscal através da diminuição dos gastos públicos, principalmente com o enxugamento do quadro de trabalhadores, e com uma elevação na arrecadação, que só será alcançada por uma profunda reforma tributária. Todavia, esse aumento de receita não descarta uma política de isenção fiscal para permitir a instalação de grandes empresas num determinado país.

Além disso, torna-se elementar para o desenvolvimento econômico que o Estado invista em obras de infra-estrutura como construção e reformas de estradas, fontes de energia, ou seja, tudo o que possa atrair o investimento privado. Por fim, a última grande orientação é a privatização das empresas públicas que passam a ser consideradas ineficientes economicamente.

2. As mudanças no estado brasileiro

Em nosso país, o enorme endividamento feito pelos governos militares, durante toda a década de 70, possibilitará um crescimento industrial muito grande. Porém, esse crescimento não representou um verdadeiro desenvolvimento autônomo da economia brasileira, uma vez que em grande parte foi sustentado por empréstimos externos.

O preço desse crescimento ficará mais claro durante a década de 80, pois o governo⁵ terá que retirar importantes somas de recursos para o pagamento dos juros da dívida externa. Devido a essa fuga de divisas para sanear os juros, o governo acaba perdendo em vários momentos sua autonomia de gerir as políticas do Estado.

⁴ VILLEGAS, Carlos; GREBE, Horst e VILLEGAS, Carlos, op. cit, p. 117-118

⁵ Tomo como base a visão de Bobbio, no Dicionário de Política, em que governo está ligado tanto ao conjunto de pessoas que detêm o poder de governo, como também ao complexo dos órgãos institucionais. Dessa forma, governo constituiu um aspecto do Estado.

Mesmo com toda a pressão internacional a reforma administrativa, nos moldes como pretendem as instituições de financiamento internacional (FMI e Banco Mundial), começa a acontecer a partir de 1989 com o governo de Fernando Collor de Melo. Este inicia uma política de diminuição de gastos públicos e aumenta o ritmo das privatizações, além de procurar manter uma certa estabilização da moeda. O discurso de implementar um modelo de administração gerencial⁶ surge como uma resposta ao chamado Estado Burocrático⁷, que vigorava até então no país.

"A reforma do aparelho de Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Colocam-se como alternativas o redesenho e a diferenciação de estruturas, bem como a inovação dos instrumentos gerenciais. O Estado, regulador e provedor, deixa de ser concebido, necessariamente, como produtor de bens e executor de serviços públicos. Exige-se uma administração pública menos tutelar dos interesses dos cidadãos. A mesma deve ser permeável à maior participação dos agentes privado e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)."⁸

Porém, as denúncias de corrupção somadas as inúmeras manifestações populares contra o governo de Collor impediram que essas reformas fossem desenvolvidas integralmente naquele período.

Nesse contexto, um dos principais objetivos do governo Fernando Henrique Cardoso passa a ser o controle do déficit fiscal e o aumento da poupança pública. Para atingir esse objetivo passa-se a implementar uma série de cortes de gastos, o que irá afetar os orçamentos das áreas sociais, além de reduzir o papel do estado no país. No entanto, várias propostas necessárias para a implementação completa da reforma administrativa, ainda não conseguiram ser aprovadas no Congresso Nacional. Um exemplo é a Reforma Tributária, defendida pelo governo como necessária para o aumento da arrecadação, que ainda não saiu das comissões internas do Congresso.

Nesse cenário em que "a tônica do discurso governamental" é a necessidade de reformar o Estado, os setores mais atacados são as políticas

6 De acordo com a visão de administração gerencial o estado deixa de regular e garantir todas as ações numa sociedade. Os neoliberais usam essa concepção gerencial para justificar as privatizações de setores estratégicos de um país. No ensino superior usaremos essa visão de estado para demonstrar como as universidades são incentivadas a procurarem recursos financeiros junto a iniciativa privada e a não ficarem esperando unicamente os recursos públicos.

7 Nessa visão o estado deve ter um papel mais tutelar e regulador perante a sociedade.

8 Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo MARE, em junho de 1995.

públicas dentre as quais se inclui o financiamento das Universidades públicas. Na lógica de valorização do privado em detrimento do público, que é considerado ineficiente, as políticas educacionais “modernas” e o seu financiamento estão voltados diretamente para o mercado de trabalho.

Mesmo afirmando que o envolvimento governamental deve se dar nos três níveis da educação – o fundamental, médio e o universitário – o objetivo prioritário passa a ser o ensino fundamental. Por um lado, esta posição se justifica pelo alto índice de analfabetismo; por outro lado, o mercado de trabalho beneficiado pelo aparecimento de novas tecnologias exige uma qualificação melhor de sua mão de obra, como condição para aumentar a produção e a qualidade dos bens produzidos.

“De qualquer modo, uma evidência não se pode deixar de lado: a euforia pela qualidade (expressa também como a euforia na excelência) deriva-se tanto de uma série de transformações profundas no contexto produtivo como da conseqüente necessidade empresarial de adaptar-se competitivamente às novas condições criadas por tais transformações [...] O principal elemento regulador deste processo é a já mencionada necessidade de assegurar mecanismos favoráveis de adaptabilidade, ajuste e acomodação a um mercado em mutação.”⁹

A chamada “euforia pela qualidade” que Pablo Gentili identifica, pode levar a uma inversão prejudicial ao livre desenvolvimento educacional. O sistema de educação deve manter sua autonomia, pois do contrário esse critério de adaptação e ajuste ao mercado torna-se “profundamente negativo (antidemocrático e dualizante)”¹⁰.

3. O ensino superior e os organismos multilaterais

No contexto do ensino superior, a visão dos organismos multilaterais é a de reduzir os subsídios governamentais para a manutenção desse nível de ensino. Para isso, torna-se necessário criar mecanismos que possibilitem às universidades autofinanciar-se. Dessa forma, o governo somente se responsabilizaria com o pagamento dos salários dos funcionários, já a pesquisa e outros projetos deveriam ser financiados junto à iniciativa privada.

De acordo com a Constituição os recursos financeiros, oriundos de impostos, somam 30,5 bilhões, o que representa em torno de 4,5 % do PIB.

9 GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu Neoliberalismo, Qualidade e Educação - visões críticas O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional, Brasil: Vozes, 1994, p.132.

10 GENTILI, Pablo A. A., op. cit., p. 132.

Deste total 6,5 bilhões são investidos na rede federal, 14,5 no estado e 9,5 no município¹¹. O texto constitucional afirma ainda que a União deve se responsabilizar com a sustentação financeira do Ensino Superior e das Escolas Técnicas, os Estados e municípios com o ensino Fundamental e Médio.

O que se percebe é que nos últimos anos o governo federal não disponibiliza o mínimo exigido pela lei. A tabela abaixo nos demonstra que as verbas com o ensino superior estão caindo desde 1995 e que o orçamento de 1998 chegou a 0,41% do PIB. Vale dizer ainda que esses valores não incluem o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios, do contrário os gastos com as IFES ficariam em 1994, 0,73%, em 1995, 0,77%, em 1996, 0,67%, em 1997, 0,65%, e em 1998, 0,67% do PIB.¹²

Recursos do tesouro aplicados nas ifes em relação ao PIB, retirando-se inativos pensionistas e precatórios (2)			
Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1998 (IGP-DI, FGV)			
Ano	Recursos das IFES	Produto Interno Bruto - PIB	%
1994	4.134,0	784.430,6	0,53
1995	4.513,2	817.533,6	0,55
1996	4.104,8	840.097,5	0,49
1997	3.816,1	865.552,5	0,44
1998	3.513,5	865.552,5*	0,41

(1) Valores a preço de 1997, atualizados pelo Banco Central do Brasil; * Previsão para 1998 igual ao de 1997; (2) Precatórios são as dívidas trabalhistas de exercícios fiscais anteriores.

Apesar da redução de recursos, no período demonstrado na tabela acima, o número de matrículas na graduação e pós-graduação nas IFES passaram de 356.190, em 1990, para 444.718, em 1997, ou seja, um aumento de 24,85%.¹³ Uma primeira conclusão que podemos tirar é que, até 1998, o aumento de matrículas não representou o aumento de receita do orçamento da União, o que compromete o funcionamento das IFES.

Essa situação representa uma forte pressão para que as próprias universidades procurem a complementação da receita junto à iniciativa privada, seja através de prestação de serviços ou de fundações que irão financiar projetos de pesquisa.

11 Dados apresentados pelo Reitor Professor Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Presidente da ANDIFES, no documento "Financiamento da Educação Superior Pública Federal".

12 Dados apresentados e atualizados pelo Banco Central do Brasil em 1997. Os índices de 1998 são uma previsão.

13 Dados apresentados pelo Reitor Professor Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Presidente da ANDIFES, no documento "Financiamento da Educação Superior Pública Federal", em 2000.

Essa “pressão” que as universidades acabam sofrendo, para procurar financiamentos junto à iniciativa privada, se justifica pela necessidade de manutenção da qualidade e do desenvolvimento de projetos de pesquisa importantes para a população. Porém, ao mesmo tempo em que isso é verdade, a diminuição contínua das verbas podem representar um distanciamento do caráter público nas universidades.

Conclusão

Em nosso país, a interferência das organizações multilaterais de investimentos (FMI, Banco Mundial) passa a ter um peso mais forte somente a partir do governo de Fernando Collor de Mello. Um dos fatores que poderia explicar esse “retardamento” pode ser a existência de uma resistência, fortalecida no período pós-militar e capitaneada pelos partidos e sindicatos que durante muitos anos conseguiram impedir que os governos aceitassem essa ingerência externa. Porém, para comprovar essa hipótese deveria ser feito um estudo político mais detalhado desse período, o que não é o nosso objetivo nesse artigo.

Pode-se concluir, a partir das mudanças que estão sendo impostas nas universidades brasileiras, desde o primeiro governo de Fernando Henrique, que está sendo construída uma nova concepção para o ensino superior. Quando verificamos a diminuição da matriz orçamentaria, do número de docentes e do investimento em projetos de pesquisa e nas bolsas de mestrado e doutorado podemos afirmar que a prioridade não é o ensino superior.

Essa profunda falta de recursos financeiros, estruturais, materiais e pedagógicos restringem ainda mais o acesso a esse nível de ensino impedindo o pleno desenvolvimento tecnológico, social e cultural que é formado nas universidades públicas brasileiras.

Segundo a própria Constituição brasileira é papel do governo federal a sustentação do ensino superior e aos estados e municípios cabe o financiamento do ensino médio e fundamental. A própria lei serve para desmascarar a lógica implementada pelo Estado de que os investimentos devem ser gastos prioritariamente no ensino fundamental e médio e não no superior.

A falta de recursos estatais que garantam o livre funcionamento das universidades brasileiras estão obrigando a reitores e diretores a uma corrida incansável por investimentos, seja através das fundações de direito privado, que crescem a cada dia dentro das instituições, ou da prestação de serviços junto à iniciativa privada.

Essa interferência cada vez maior do privado dentro do público pode ajudar a impedir o desenvolvimento autônomo e livre do conhecimento.

Com os projetos de pesquisa mantidos exclusivamente por grupos ou empresas corremos o risco de somente termos financiamentos para projetos de interesses de grupos com grande poder econômico.

Como a maior parte da produção científica brasileira é feita nas universidades federais, estaduais e municipais são elas as responsáveis pelas pesquisas de tecnologia indispensáveis para o pleno desenvolvimento independente de nossa nação. Pesquisas como a do genoma, remédios genéricos, entre outras são a demonstração da importância da pesquisa universitária para o país.

A partir da análise feita constatamos que as universidades públicas passam por uma profunda crise. Essa crise somente será encerrada a partir do momento em que o governo federal perceber que a união deve garantir recursos financeiros suficientes para as universidades, como diz a nossa constituição; e que o ensino superior necessita de autonomia frente ao mercado, governo e líderes políticos.

Enquanto o poder público não perceber que a educação deve ser tratada como uma prioridade e que deve negar as imposições de organismos internacionais que propõem a restrição de recursos para educação, o país não conseguirá obter um verdadeiro desenvolvimento tecnológico, cultural e político indispensável para o seu crescimento.

Para que as Instituições de Ensino Superior do país consigam um verdadeiro crescimento autônomo e de qualidade é necessário que o Ministério da Educação assuma a sua total responsabilidade perante as universidades – efetivando mais professores, aumento o número de bolsas de pesquisa, melhorando a infraestrutura nas universidades, garantido mais recursos financeiros que possam possibilitar o aumento de vagas e a abertura de novos cursos melhorando assim a qualidade do ensino.

Os recursos para investir nas universidades existem: o que deve haver é uma inversão de prioridades nos gastos feitos pelo governo.

Referências Bibliográficas

- GENTILI, Pablo A.A. & SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999, 7ª. edição.
- DORADO, Hugo & GREGE, Horts & VILLEGAS, Carlos. *Economia Mundial y Organismos Multilaterales*. La Paz: CEDLA, 1992.
- HADDAD, Sérgio & WARDE, Mirian Jorge & TOMMASI, Livia de (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998.
- CANO, Daniel Jorge. El FOMEC: Una estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la reforma de la Educacion Superior Argentina. (...)

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; Grau, Nuria Cunill (orgs). *O público não estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

TRINDADE, Hêlgio (org.) *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Editora Vozes, 2ª ed., 2000.

Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação a Superior elaborado pela UNESCO, em fevereiro de 1995, Caracas.

Trabalho apresentado pelo Reitor Professor Rodolfo Joaquim Pinto da Luz - Presidente da ANDIFES; "Financiamento da Educação Superior Pública Federal, em 2000.

Plano Diretor do MARE, em 1995, que discute a proposta de Reforma Administrativa no governo de Fernando Henrique Cardoso.