UNIVERSIDADE NO BRASIL, 2002
PROBLEMAS & DILEMAS

SUMÁRIO

Ensino superior não é universidade – e o que disso se pode extrair?
Reginaldo C. Moraes e Juliana do Couto Ghisolfi 5

Ensino superior no Brasil, ano 2002: especulações heterodoxas sobre alternativas idem
Reginaldo C. Moraes 23

A Universidade e seu espaço
Reginaldo C. Moraes 31

Banco Mundial, Universidade e ensino superior no Brasil recente – nota de pesquisa
Maitá de Paula e Silva 45

APRESENTAÇÃO

Reginaldo C. Moraes
Dept° de Ciência Política do IFCH

Este caderno traz quatro pequenos artigos:

1. *Ensino superior não é universidade – e o que disso se pode extrair?*, de Reginaldo C. Moraes e Juliana do Couto Ghisolfi, apresenta alguns dados e idéias correntes a respeito do ensino superior no Brasil recente. Discute algumas de suas perversidades e sugere alguns parâmetros para a busca de soluções. O texto deriva de pesquisa de iniciação científica financiada pela Fapesp.

2. *Ensino superior no Brasil, ano 2002: especulações heterodoxas sobre alternativas idem*, de Reginaldo C. Moraes, reúne idéias polêmicas e muito pessoais do autor, a respeito de formatos menos explorados (mental e praticamente) para as instituições desse campo.

3. *A Universidade e seu espaço*, de Reginaldo C. Moraes, pretende introduzir a discussão sobre o que é próprio da universidade, para diferenciá-la de outras instituições de ensino superior.

4. *Banco Mundial, Universidade e ensino superior no Brasil recente – nota de pesquisa*, de Maitá de Paula e Silva, apresenta resultados parciais de pesquisa científica já concluída e financiada pelo programa PIBIC/CNPq, a respeito das conexões entre as idéias do Banco Mundial e as iniciativas do governo brasileiro, no campo da educação superior, nos dois mandados de F.H.Cardoso.

ENSINO SUPERIOR NÃO É UNIVERSIDADE - E O QUE DISSO SE PODE EXTRAIR?[1]

Reginaldo C. Moraes
Deptº de Ciência Política do IFCH
Juliana do Couto Ghisolfi
Mestranda em Ciência Política do IFCH

Das definições, pressupostos e dilemas

Isto não é propriamente um artigo científico – ou pelo menos um artigo convencional. É talvez uma crônica, um acerto de especulações muito pessoais, ainda que fundadas em observação, em empiria e em dedução.

Antes, porém, esclareçamos alguns pontos de partida. O primeiro deles remete à distinção entre *universidade* e *ensino superior*. Em um desses pólos, temos a produção de conhecimento novo e pioneiro

[1] Este artigo incorpora, basicamente, resultados da pesquisa de iniciação científica de Juliana (1999), apoiada pela Fapesp e voltada à discussão de algumas alegadas perversidades da universidade pública, no Brasil. A redação final é de responsabilidade dos dois co-autores.

– bem como formação de pesquisadores que mantenham, reproduzam e ampliem esse sistema de inovação. No outro polo – e, portanto, não necessariamente no mesmo rumo – temos o ensino pós-secundário voltado à formação de quadros profissionais de nível superior para atuar no mundo comercial, nas entidades públicas, etc.[2] Contudo, entre os dois algo deve haver de comum: a dimensão da cidadania, da integração social, do desenvolvimento da comunidade, do oferecimento de oportunidades para a mobilidade social e para o pluralismo de valores. A educação, nesse sentido, não visa apenas preparar o indivíduo para operar no mundo, mas também, e sobretudo, para operar o mundo. Não deve ensiná-lo apenas a utilizar ferramentas, mas a refletir sobre a conveniência de deixar de usá-las. O cidadão é muito mais do que um 'agente econômico'. É alguém que se torna capaz de ouvir, na praça, projetos diferentes sobre o uso dos bens públicos... e votar. É alguém capaz de participar de um júri, ouvindo argumentos, sopesando provas e defesas, para emitir um juízo. É alguém capaz de dizer sim ou não, quando lhe ordenam que faça isto ou aquilo. A educação, como se vê, é um pouco mais do que aquisição de habilidades para o trabalho ou de conhecimento pioneiro, na fronteira da ciência e da tecnologia.

As dimensões acima mencionadas não necessariamente convivem em harmonia. Não necessariamente têm o mesmo relevo e atenção, a depender de momentos e situações. Não necessariamente se instalam nas mesmas instituições.

---

[2] A distinção está vinculada a uma outra: conhecimentos de longo e de curto alcance. Sobre esse aspecto, remetemos a outro texto publicado neste caderno: "A Universidade e seu espaço".

I – Antes dos Números

Agora, deveríamos passar aos dados numéricos. São relativamente simples, sem nenhum exercício estatístico sofisticado – até pelo contrário, são toscas tabelas de dupla entrada. Algumas das cifras foram extraídas de estatísticas oficiais – basicamente, o censo do ensino superior do MEC, disponível na homepage do INEP[3]. Outras foram reunidas a partir de relatórios de universidades estaduais paulistas (Unicamp e Unesp), que há muitos anos realizam levantamento sobre o perfil socioeconômico dos vestibulandos e ingressantes. Outras, ainda, resultam do questionário socioeconômico do Exame Nacional de Cursos (o "provão").

Antes porém, cabe um aviso. Os números foram aqui reunidos para ajudar a discutir um argumento-padrão, que costuma ser encontrado no discurso de autoridades educacionais, de consultores de entidades multilaterais (como o Banco Mundial), de jornalistas. O argumento pode ser sintetizado na seguinte forma:

> A educação superior no Brasil promove uma redistribuição de renda perversa: é sustentada pelos impostos cobrados aos pobres e beneficia aos ricos, que a ela tem acesso exclusivo. Os ricos, que estudam em colégios particulares, entram nas universidades públicas, gratuitas e de qualidade. Os pobres, que estudam em colégios públicos, são recusados pela universidade pública e vão para as faculdades privadas, pagas e de menor qualidade. Devemos portanto cobrar mensalidades nas universidades públicas por pelo menos dois motivos: para promover justiça e para complementar o seu combalido orçamento. Paga quem pode: o estudante seria cobrado ou não, dependendo da sua renda ou da renda de sua família.

---

[3] No endereço eletrônico: http://www.inep.gov.br

Esse argumento pode ser transformado e decomposto nas seguintes proposições, abaixo numeradas:

1. A distribuição de renda é perversa.
2. A redistribuição de renda (operada pelas políticas sociais, como a educação) é perversa
3. Pobres pagam os impostos e sustentam a universidade pública.
4. Só ricos entram na escola pública e gratuita.
5. Só estudantes que estudam em colégios particulares entram na universidade pública
6. Os pobres estudam em colégios públicos e são recusados pela universidade pública
7. Esses pobres vão para as faculdades privadas.
8. Devemos cobrar mensalidades nas universidades públicas para:
   a. promover justiça redistributiva e
   b. complementar seu orçamento.
9. O pagamento ou não de mensalidades seria definido a partir da aferição da renda do estudante ou de sua família.

Efetivamente, é difícil contestar a proposição 1, em um país em que 20% da população concentram 63% da renda. O que a proposição 2 afirma é mais grave: que as políticas sociais, que aparentemente se destinam a corrigir o mercado, reforçam e aprofundam sua perversidade. Esta afirmação já é mais polêmica, uma vez que, comparada com a pirâmide da desigualdade na distribuição da renda, o percentual de "pobres" nas universidades públicas, como veremos adiante, desenha uma pirâmide bem menos aguda. Em outras palavras: a educação (e a superior em particular) não elimina a perversidade da concentração de renda, mas está longe de aprofundá-la (até pelo contrário, contestando, igualmente as proposições 5 e 6).

A proposição 7 é particularmente curiosa, até pela conexão que se costuma fazer com as anteriores: os pobres "refugados" pela uni-

versidade pública iriam para as escolas privadas. Como as universidades privadas não fazem ou não disponibilizam dados a respeito, o perfil socioeconômico de seus estudantes é bem menos claro. Mas os dados do "provão" indicam, por exemplo, que nas universidades federais são 24,4% os formandos com renda mensal familiar superior a R$ 3 mil. E nas universidades privadas esse percentual chega a 31,5%. O que não seria de surpreender, porque seria difícil imaginar "pobres" pagando mensalidades caras durante quatro ou cinco anos. É difícil demonstrar (embora muitas vezes a crônica jornalística tome isso como evidente) que os pobres entram nas universidades privadas – mas é bastante provável que, a crer nisso, nelas não fiquem muito tempo, pelo menos o tempo suficiente para concluir seus cursos. Como veremos adiante, a diferenciação entre estudantes das escolas publicas e privadas está provavelmente centrado em outros eixos que não o nível de renda individual ou familiar (a média de idade ou o exercício de atividade profissional remunerada seriam diferenciais mais prováveis).

As proposições 8 e 9 tratam da questão nebulosa da cobrança de mensalidades, de seus motivos, seus resultados e seus métodos. Parece generalizada a convicção de que mensalidades não bastam para sustentar universidades que tenham alguma qualidade de ensino e pesquisa, ainda que, evidentemente, possam complementar orçamentos (o que seria um "achado" sem muita criatividade). A questão da "justiça" é mais complexa, até porque se entrelaça com os meios através dos quais se pretende averiguar a capacidade pagadora do usuário e os momentos em que a cobrança é feita. Quando se cobra pela universidade (porque em algum momento este serviço será "pago")? No momento em que se recolhem fundos para sua provisão/produção? Ou no

momento em que o bem final, ou pelo menos sua parcela individualizável, a aula, digamos, é "adquirida e usada"? No primeiro caso, podemos postular que os ricos paguem mais do que os pobres: é o famoso princípio do imposto progressivo e da capacidade contributiva. Mas aqui entramos num campo que os defensores do ensino pago preferem evitar: a estrutura tributária brasileira é regressiva e essa característica sobreviveu, e com muita tranqüilidade, em governos pretensamente reformistas e social-democratas. Restaria então a cobrança no ato da matrícula. Há sugestões – hilárias, se pensarmos que partem de "especialistas" do IPEA bajulados pela mídia -- de aferir a capacidade pagatória a partir das declarações de renda. Como no Brasil quem paga renda (e declara) é assalariado, pensionista ou otário, o filho do ferramenteiro do ABC talvez fosse cobrado, mas o filho do dono do Banco Vetor seria isento (como se pode constatar pela luminosa reportagem da revista *Veja*, no início primeiro governo FHC). Como seria isento, quem sabe, o filho de um jornalista que defende as cobranças... porque ele não é assalariado do jornal em que escreve, mas é uma PJ, uma pessoa jurídica, já que suas provisões resultam de contrato de serviços entre o jornal e sua empresa. Como se sabe, no Brasil, PJ paga o imposto que quiser (se quiser). Continuaríamos tendo os pobres sustentando a universidade, nos impostos, com adicional contribuição no ato da matrícula.... Receita boa para piorar aquilo que vai mal.

II – Dos Números

Mas vamos aos quadros, para ver o que nos mostram dos fatos acima.

As Tabelas 1 e 2 mostram o grau de "elitização" da Unicamp, fenômeno que, devido a coincidências que caberia qualificar, mostrou-se mais claro e agudo exatamente após a implantação dos planos de ajuste e estabilização do governo FHC. Pode-se perceber, com alguma certeza, o crescimento dos ingressantes de "alta renda" e o declínio daqueles de "baixa renda".

TABELA 1 - Unicamp Matriculados – Vestibular 1994 - Renda **familiar** mensal

até 01 sal.	até 03 sal.	até 06 sal.	até 12 sal.	até 18 sal.	até 24 sal.	até 36 sal.	até 48 sal.	mais de 48 salários
0.7%	5.1%	13.3%	23.1%	18.8%	13.1%	9.8%	6%	6.3%
Classe "baixa" **42.2%**				classe média-baixa 31.9%		média	média-alta	"alta"
							12,3%	

TABELA 2 - Unicamp - Matriculados – Vestibular 1999 - Renda **familiar** mensal

até 01 sal.	até 03 sal.	até 05 sal.	até 10 sal.	até 15 sal.	até 20 sal.	até 30 sal.	até 40 sal.	mais de 40 sal.
0.5%	1.7%	5.2%	15.6%	15.6%	14.3 %	16.5%	14.1%	14.9%
Classe "baixa" **23%**				"média-baixa" 29.9%		média-média	média alta	alta
							29%	

As Tabelas 3 e 4 indicam que a "opção preferencial pelos ricos" é menor na Unesp, que acolhe um percentual maior de alunos de renda familiar mais baixa. Ainda aqui, contudo, pode-se notar uma evolução similar àquela observada na Unicamp (isto é, crescimento da "elitização" entre 1994 e 1999). Note-se que mesmo com essa evolução, mais de 40% dos estudantes têm renda familiar mensal com teto nos 10 salários-mínimos, o que parece indicar que, feitos os descontos regulamentares, seriam isentos do pagamento de Imposto de Renda...

TABELA 3 - UNESP 1994 - renda total mensal da **família**

Respostas:	Matriculados		
1 – até 2 salários	5.2%	29,6%	**58,6%**
2 – de 2 a 5 salários	24.4%		
3 – de 5 a 10 salários	29%		
4 – de 10 a 15 salários	15.6%		
5 – de 15 a 20 salários	9.7%		
6 – de 20 a 25 salários	6%		
7 – de 25 a 30 salários	3.6%		
8 – acima de 30 salários	5.3%		

TABELA 4 - UNESP 1999 - renda total mensal da família

Respostas:	Matriculados		
1 – até 1,9 salários	2%	16%	**42%**
2 – de 2 a 4,9 salários	14%		
3 – de 5 a 9,9 salários	26%		
4 – de 10 a 14,9 salários	18%		
5 – de 15 a 19,9 salários	14%		
6 – 20 salários ou mais	24%		
7 – não respondida	2%		

A Tabela 6 indica, entre os ingressantes na Unicamp, um alto percentual de estudantes que cursaram o segundo grau em escolas particulares.

TABELA 6 – Unicamp - 1999: onde cursou 2º grau ?

Respostas:	Ingressantes
Somente escola particular.	**63.2%**
Somente escola pública.	28.4%

Por outro lado, as Tabelas 7 e 8 mostram, para a Unesp, números bastante diferentes, embora, ainda uma vez, tenha caído, entre 1994 e 1999, o percentual de alunos com origem no ensino secundário público.

TABELA 7 - UNESP – 1994 - Onde cursou 2º grau?

Respostas:	Matriculados
Só escola pública	**44.7%**
Só escola particular	42.1%

TABELA 8 - UNESP – 1999: Onde cursou 2º grau?

Respostas:	Matriculados
Só em escola pública	**40%**
Só escola particular	49%

Com as tabelas seguintes entramos em outro tema, que não a alegada "seleção perversa" das universidades públicas. O tema agora é: que comparações podem ser feitas entre o setor público e o privado?

A Tabela 9 mostra o enorme crescimento das vagas oferecidas pelas escolas superiores privadas, sobretudo quando comparadas com as públicas.

TABELA 9 - Evolução do número de vagas oferecidas no vestibular, por dependência administrativa – Brasil, 1980-1998

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1988	463.739	68.370	52.480	28.943	313.946
1998	776031	90788	70670	44267	570306
88/98 (%)	67,3	**32,7**	**34,6**	52,9	**81,6**

A Tabela 10 combina dados extraídos de planilhas diferentes do Censo do Ensino Superior do MEC (disponível na página eletrônica do Inep, como dissemos). Pretende-se destacar, desse modo, em cada tipo de instituição (públicas e privadas), a peculiar relação que existe entre total de vagas, total de alunos matriculados e total de concluintes. Chama atenção o contraste entre os dados das escolas privadas e as públicas, sobretudo na coluna que estabelece proporção entre concluintes e total de vagas oferecidas. Sublinhando um tema que já aparecia como suspeita na Tabela 9 e volta nas seguintes (Tabela 10 em diante), parece cada vez mais comprovável o caráter "rotativo" do estudantado das escolas privadas – um enorme percentual de substituição dos efetivos (isto é, dos "clientes") de ano a ano. E, portanto, um alto percentual de falências, quero dizer, de desistências.

TABELA 10 - BRASIL - 1998 – Vagas iniciais, total de matriculados, proporção entre total de matriculados e vagas iniciais, total de concluintes no ano anterior (1997), proporção entre concluintes e vagas iniciais oferecidas

	Vagas iniciais	Total Matriculados	total matr / vagas iniciais	Concluintes 1997	Concl / vagas (%)
	(A)	(B)	(B/A)	(D)	D/A
Fed.	90788	408640	**4,5**	51419	**56,6**
Estad.	70670	274934	**3,89**	38731	**54,8**
Munic.	44567	121155	2,72	15932	35,7
Priv.	570306	1321229	**2,32**	168302	**29,5**
TOTAL	776331	2125958	2,74	274384	35,3

A Tabela 11 volta ao tema sugerido no parágrafo anterior. A evolução dos concluintes entre 1987 e 1997, quando comparada com as vagas oferecidas na fase final desse período (1994-99), mostra tendências bastante diferentes nos setores público e privado – aliás, tendências quase que exatamente *opostas*. Podemos observar um percentual de concluintes declinante nas particulares. Esse declínio – a sugerir evasão, desistência – parece ser compensado, na reposição de clientes efetivos, por uma oferta massacrantemente superior de vagas iniciais (vestibulares).

TABELA 11 -Evolução do número de concluintes (1987-97) e das vagas (1994-99)

	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Concluintes 1987/97 - %	**28,6**	**54,7**	33,5	**13,8**
Vagas 1994/99 - %	**12,4**	**18,5**	27,6	**36,1**

A Tabela 12 desvia um pouco do tema das anteriores para destacar um outro. Repare-se no percentual de matriculados em cursos noturnos, nas particulares. O número contrasta sobretudo com as universidades federais. Algo que estes dados (e outros) parecem indicar é que a linha de diferenciação entre o alunado das públicas e das privadas parece estar menos nos níveis de renda da família do que em outros fatores: idade média e trabalho remunerado (o que "encaixa" razoavelmente com a freqüência a cursos noturnos).

TABELA 12 - ESTUDANTES ENSINO SUPERIOR - BRASIL , 1999 – unidade: milhares

	TOTAL GRADUAÇÃO	NOTURNO	%
Federais	443	95	**21,4**
Estaduais	303	140	46,2
Municipais	87	62	71,3
Privadas	1544	1028	**66,6**
Total	2377	1326	55,8

A Tabela 13 reduz o foco do Brasil para o estado de São Paulo. Reparemos que, neste estado, menos de 12% dos estudantes de ensino superior estão em escolas públicas e gratuitas. Vale esclarecer que os institutos municipais cobram mensalidades, embora em certa medida possam entrar na esfera do "público". Destaque-se ainda o enorme percentual de estudantes que estão matriculados em escolas que se definem, explicitamente, como empresas educacionais com fins lucrativos (e não como instituições filantrópicas, confessionais, etc.).

TABELA 13 - ESTUDANTES GRADUAÇÃO – S. Paulo – 1999 – milhares

Total	740		
Estaduais	79,5	86,2	Ensino gratuito: 86,2 mil
Federais	6,7		
Municipais	31,1	31,1	Ensino pago: 649,1 mil
Particulares	**315**	618	
Não-empresas(*)	303		

(*) Confessionais, filantrópicas, comunitárias

Lembremos o que acima se comentou – na discussão das tabelas 10 e 11 – a respeito da proporção entre vagas iniciais, totais de matriculados, concluintes e a respeito do caráter rotativo do "estoque de clientes" nas escolas particulares. Não nos parece temerário imaginar que dentre os 315 mil estudantes incluídos nas matriculas totais das escolas particulares, na Tabela 13, algo que beira os 100 mil constituem estudantes "em trânsito" ou "de curta permanência"[4]. Seriam eles substituídos, no caixa das empresas, pela absorção de novos clientes no período seguinte. Daí o enorme descompasso que se verifica ao comparar vagas em vestibulares nas escolas públicas e privadas – conforme se pode ver na Tabela 14 – e também, claro, na proporção entre as vagas e os totais de matriculados, para cada tipo de instituição.

[4] Impressão corroborada por matérias jornalísticas, freqüentes nos últimos anos, dando conta de um percentual de 30% de estudantes inadimplentes no setor

TABELA 14 - Vagas Vestibular, S. Paulo, 1999 (milhares)

Federal	1,4	19,0	Ensino gratuito: 19 mil
Estadual	17,6		
Municipal	11,8	11,8	Ensino pago: 223 mil
Particulares	**113,5**	211,2	
Não-empresas	97,7		

Destaquemos que esse fenômeno pode ser caracterizado como problema ou como não-problema (eventualmente, até como solução...) *a depender do ponto de vista que adotemos*. Do ponto de vista da empresa educacional voltada para o lucro, isto não é propriamente problema, desde que o fluxo de novos clientes seja uma espécie de recurso renovável. Do ponto de vista social, pode-se perguntar que resultados sociais, políticos e psicossociais teremos com a geração de massas de estudantes "falhados", que pagam um a dois anos de mensalidades caras, não concluem seus cursos (e portanto não recebem as credenciais constituídas pelos diplomas) e, é provável, terão sua auto-estima abalada durante boa parte da vida.

III – Da política

Como acima sugerimos, esses fatos e contrastes podem ou não serem vistos como problemas – a depender do ponto de vista (e portanto dos valores) que assumimos. E nós os encaramos como problemas, e sérios, para os quais temos que calcular soluções, com imaginação e ousadia. Este artigo não tem a pretensão de apresentar saídas prontas e acabadas, mas tem, sim, a de pensar em voz alta sobre algumas alter-

nativas. Sobretudo, temos a convicção de que a expansão do *ensino superior*, com acesso mais democratizado e com qualidade, depende de uma diversificação de iniciativas e de formatos institucionais, estruturas de cursos, dependências administrativas e formas de financiamento e gestão – formatos que não precisam (nem teriam como) reproduzir um modelo único.

Comecemos lembrando que a realidade apresentada na Tabela 12 – proporção de matriculas em cursos noturnos nas escolas públicas (ainda mais quando confrontadas com as escolas privadas) – não pode ser ignorada ou tolerada por aqueles que assumem o discurso de defesa da educação pública e gratuita. É preciso começar por reconhecer, aí, algo de problemático. Isto é, de algo que necessita solução (e tem).

Outro elemento a ser considerado é a expansão de vagas nas universidades públicas. Pensemos no caso das estaduais paulistas, indicado nas tabelas 13 e 14. Com algum esforço e engenho, é possível passar dos 11% para 15% do estudantado. Com um pouco mais, quem sabe, atingir os 20%. Parece porém pouco realista crer num crescimento linear rumo aos 70% (mais ou menos a proporção dos anos 1960). Destaque-se ainda que as três universidades recebem hoje perto de 10% do ICMS do estado. Não é realista – e dificilmente defensável, frente a outras demandas sociais – expandir significativamente esse valor. Outro limite deve ser destacado. Embora tenha crescido muito nos últimos anos a formação pós-graduada nas universidades federais, hoje, está ainda nestas três universidades perto de metade do que se produz no ensino e pesquisa nesse nível. O crescimento das vagas de graduação tem que ser combinado com a manutenção dessa atividade, essencial para a Universidade. Para citar um exemplo que grita: a Unicamp tem 12 mil estudantes de graduação e outros 12 mil

de pós... A expansão das vagas em escolas públicas vai depender da diversificação de modelos e, também, de uma alteração não apenas na *parcela* do orçamento público destinado a essa rubrica, mas a uma expansão do próprio orçamento.

Expansão do orçamento? Você está pregando dar corda à voracidade fiscal do Estado? Costuma-se dizer – e alguns o fazem com ar de profunda e solene reprovação – que o Estado brasileiro abocanha 30% do PIB em recolhimentos de vários tipos (impostos, taxas, contribuições, etc.). Comecemos por relativizar esse número. Recentemente, confrontando os valores fornecidos pelas listagens de movimentações bancárias (efeito indireto da cobrança de CPMF) com as declarações de rendas de pessoas físicas e jurídicas, a Receita Federal pode comprovar que os dois universos contrastavam de tal modo e em tal amplitude que tudo levava a crer que o Brasil "de fato" era bem diferente do "Brasil declarado". Para quem tem mero bom-senso, difícil dizer que isso espante. O importante é a possibilidade de medir e indiretamente comprovar aquilo que o secretário da Receita em certa ocasião mencionou como estimativa: para cada real contabilizado (e tributado), haveria um outro, não registrado e não tributado (sonegado). Devemos portanto retificar o primeiro número citado neste parágrafo: talvez se possa dizer que o Estado brasileiro recolhe, de fato, bem menos do que aqueles 30% do PIB. E cobra mais de quem ganha menos. Primeiro, porque o principal imposto direto, o Imposto de Renda, é, tipicamente, imposto sobre dois tipos sociais, vitimados na fonte: assalariados e pensionistas. O resto paga o que quer, se quiser. Quanto aos impostos indiretos, estudos do próprio IPEA revelam o seu caráter regressivo: cidadãos de menor renda pagam mais do que os de alta. E acrescentemos um detalhe ou retificação verbal, nada irre-

levante: o fato do imposto não ser *recebido* pelo Estado não quer dizer que não tenha sido *recolhido* pela agência competente. A "agência" que recolhe o imposto indireto (como o ICMS) é, basicamente, a empresa. O cidadão que compra o bem ou serviço – no mercado, farmácia, padaria ou loja – paga esse imposto, está no preço. Será que depois a empresa o repassa a quem devia, o Estado? A julgar pelos números acima, que parecem ter assombrado o secretário da Receita, os empresários sonegadores tomaram a decisão de destinar uma parcela dos recursos públicos que recolhem (impostos) para "políticas" que eles mesmos definem (seus investimentos, enquanto pessoas jurídicas ou físicas). Muito "democraticamente", talvez este seja o seu modo de protestar contra a tirania fiscal do Estado... Decidiram quais as "políticas" que o dinheiro recolhido dos consumidores deveria financiar.

Se os ricos devem pagar mais pelos serviços públicos, como alega querer a "justiça social" do Banco Mundial e dos privatistas de plantão, que tal começar por uma pequena reforma tributária (e dos sistemas arrecadatórios), de modo a pelo menos moderar tais distorções? Quem sabe, nesse caso, os orçamentos para educação e saúde não sejam assim tão escassos como de fato são.

Outro conjunto de iniciativas a serem consideradas diz respeito a reduzir o espaço das distorções típicas do capitalismo predatório no campo das empresas de educação. Este quadro é complexo, mas depende, fundamentalmente, de uma política muito rigorosa e criteriosa de autorização (e cassação) para funcionamento. Em especial, nessa área de atividade é absolutamente indispensável subordinar tal autorização a critérios de exposição pública. Instituições educacionais, ainda mais do que outros empreendimentos, precisam ter, nos seus organismos dirigentes, forte representação dos trabalhadores (dos profes-

sores, sobretudo) e dos seus usuários (estudantes) – com pleno acesso a informações, inclusive e principalmente contábeis.

Bem, estas são apenas algumas especulações sobre o muito que há para fazer nesse campo. Tudo isto, porém, conduz a um caminho do qual não se pode fugir, o da política. E, mais precisamente, a uma radicalização da democracia que não ocorrerá a não ser pela presença política das massas, este velho fantasma que os liberais clássicos procuravam evitar e os novos liberais buscam exorcizar. Pode-se dizer que isto é frase velha, mas talvez seja mais certo afirmar que velho é o mundo que, infelizmente, faz com que essa frase seja de fato antiga e contudo atual. O resto é devoção natalina, a crer que uma estrela cadente virá adoçar o coração dos poderosos. Como se sabe, esse experimento, há dois mil anos, não deu muito certo.

Ensino Superior no Brasil, ano 2002: especulações heterodoxas sobre alternativas idem[1]

Reginaldo C. Moraes
Deptº de Ciência Política do IFCH

I – Das epifanias

Comecemos com alguns "flashes" – pequenas estórias ou descrições abreviadas de fatos e memórias. Foram constituindo, talvez, o "ambiente", mais ou menos claro, mais ou menos consciente, em que se motivaram as seções seguintes.

Primeiro flash

Contou-me um amigo, que participa mais ativamente de comitês de avaliação e credenciamento de cursos superiores, uma estória que, ao que parece, talvez não seja tão incomum. Numa cidade média do

[1] Este texto era, anteriormente, parte de outro, maior (Ensino Superior não é universidade: e o que é que disso se pode extrair), també publicado neste caderno. Daí, algumas referências talvez conduzam àquele outro artigo.

interior paulista, um empresário bem sucedido, depois de ganhar dinheiro com concessionárias de autos e postos de gasolina, resolveu diversificar seus negócios. Calculou oportunidades e resolveu montar uma faculdade. Contratou uma uma experiente funcionária do MEC, recém-aposentada, que conhecia as rotinas, legislação, o caminho das pedras, enfim. Montou-se o negócio e ele segue a operar, inclusive empregando, como horistas, ex-estudantes (alguns titulados) das três universidades estaduais paulistas. O negócio parece ter competido razoavelmente com as outras opções de investimento do empresário. Ora, se um dono de postos de gasolina pode...

Segundo flash

Entre 1969 e 1971, eu trabalhava no centro antigo de São Paulo. Dava aulas em cursos supletivos e pré-vestibulares. Naquela região, entre as 19 e 24 horas, circulavam milhares de pessoas. Funcionavam dezenas de cursos livres (supletivos, pré-vestibulares, profissionais, de idiomas, etc.). Lanchonetes, bares, papelarias – vários estabelecimentos comerciais também ficavam abertos. Hoje, nesse horário, a região fica vazia e escura. Prédios total ou parcialmente em desuso (muitos deles, há vários anos). A infra-estrutura urbana instalada – luz, água, telefone, transporte – também dorme, esperando ser utilizada pelo comércio da manhã seguinte.

Terceiro Flash

No início dos anos 90, alguns economistas e assessores sindicais, militantes e ex-militantes de organizações de esquerda e de movimentos populares inventaram uma associação de apoio a empresas de auto-gestão. Ensinavam trabalhadores a recuperar firmas falidas ou

quase falidas, para fazê-las operar na forma de cooperativas. Descobriram que com um pouco de treinamento, ousadia e imaginação podiam fazer disso o resgate de emprego, renda, esperança e dignidade. Ou estão simplesmente socorrendo o neocapitalismo na sua fase de decadência?

Quarto Flash

No final dos anos 1990, fiz parte de uma comissão de especialistas do Conselho Estadual de Educação (SP), examinando um processo que envolvia intereses de um Instituto Municipal de Ensino Superior. Li alguns estudos do CEE-SP. Hoje, há perto de 40 desses institutos, geralmente fundações municipais, sem fins lucrativos. Atendem a mais de 30 mil estudantes – três vezes a graduação da Unicamp. É uma figura pouco notada: instituições públicas – tiveram origem no poder público e têm, hoje, alguma forma de participação do poder público – e que oferecem ensino pago. São sustentadas por mensalidades, em sua maior parte. Ponta de lança da privatização?

Quinto Flash

Uma de minhas orientandas, no mestrado em Ciência Política, montou projeto de pesquisa sobre as instituições mencionadas no quarto flash. No caminho, topamos com uma ampla literatura, felizmente disponível nas bibliotecas da universidade, contendo estudos patrocinados pela Carnegie Commission. Tema: os colleges norte-americanos, mais especificamente, os junior colleges e two-year colleges. Uma experiência que já faz perto de cem anos e que foi responsável pela criação do único sistema de ensino superior propriamente "de massas" em todo o mundo.

Sexto flash

Desde os anos 1960, pelo menos (acho que antes), entidades estudantis criaram cursos livres de nível secundário (pré-vestibulares, p.ex.). Em São Paulo, no final da década de 60/início dos 70, que eu me lembre, havia o Cursinho do Grêmio da Filosofia, o Cursinho da Politécnica, o Cairu (do grêmio estudantil da Faculdade de Economia da USP), etc. Hoje, há um número enorme de cursinhos "comunitários". Foram criados por entidades estudantis (o DCE da Unicamp, p. ex.), sindicatos (o Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp, p. ex.), etc. – não têm fins lucrativos, mas são sustentados por mensalidades (são pagos pelos estudantes). Aplicaríamos a eles o princípio neoliberal de "recuperação de custos", tão presente nas recomendações do Banco Mundial? São pontas de lança no caminho da privatização de um bem essencialmente público, a educação? Ou são exemplos de empreendimentos cooperativos que demonstram vitalidade e resistência da assim chamada "sociedade civil"?

Sétimo Flash

Nos últimos anos, foram sendo criadas, nas nossas universidades, figuras novas, estendendo o conceito de extensão: incubadoras de empresas, empresas-junior, etc. Sem fazer levantamento mais preciso, a primeira e superficial inspeção revela que os empreendimentos voltam-se para áreas como engenharia, consultoria econômica, agronomia, a pesquisa de mercado, o serviço social, etc. Curiosamente, não para a área em que reside um dos bens (ou serviços) mais próprios da universidade: o ensino.

II – Das profecias

Em artigo anterior (o já mencionado *Ensino Superior não é universidade: e o que é que disso se pode extrair*), indicamos algumas iniciativas políticas para superar os dilemas da educação superior no Brasil (em especial seu caráter reduzido e excludente).

Contudo, talvez elas não sejam suficientes para resolver ou tornar menos dramático o problema que temos pela frente. Há ainda uma quarta idéia a sugerir, certamente polêmica.

Os dados disponíveis nos levaram ao diagnóstico de um problema, a crescente demanda de ensino superior, e à "solução" que se foi desenhando nos últimos anos, a criação de um setor privado sui-generis no mundo. Levou também à constatação de algumas de suas distorções, ao problema que resultou da solução (ou a solução problemática, se se preferir).

Peço ao leitor que volte aos "flashes" da seção I – que podem nos levar a imaginar outras iniciativas. Sugiro uma delas: seria bom discutir a viabilidade e a conveniência de criar, em algum ambiente institucional, uma incubadora de cooperativas educacionais. Esse ambiente pode ser a universidade, chamando parceiros (secretarias de estado, organizações não-governamentais voltadas para a gestão de cooperativas, administrações municipais).

O detonador do processo pode ser a universidade, dissemos. E pode ser uma de suas atividades centrais quanto a ensino, pesquisa e extensão. Para reforçar essa sugestão, citamos, a seguir, trechos recortados de programa especial da Fapesp, voltado ao estímulo de políticas públicas (está na homepage: www.fapesp.br)

Dentre os objetivos do programa, aqueles que nos dizem respeito mais diretamente:

> "A produção de diagnósticos que identifiquem obstáculos e dificuldades enfrentados na área da ação social do poder público, estadual ou municipal, de modo a permitir a formulação de políticas que respondam a necessidades sociais existentes no Estado de São Paulo.
> A produção de análises sobre formas de gestão originais e políticas públicas inovadoras, que subsidiem a formulação de políticas públicas criativas e adequadas ao Estado de São Paulo."

E ainda estes:

> "Espera-se também que a estratégia de execução dos projetos seja propícia à:
> (a) formação e capacitação sistemática de quadros administrativos, do ponto de vista de sua eficiência no tratamento dos problemas sociais a serem enfrentados pela administração pública;
> b) formação e capacitação de agentes de programas de Organizações Não-Governamentais;
> (c) criação de novas formas de difusão e disseminação dos conhecimentos já acumulados."

Quanto ao escopo e procedimentos:

> "É importante ressaltar que, a exemplo do que ocorre em programas de natureza similar (Programa de Ensino Público, Programa de Inovação Tecnológica em Pequenas Empresas), a FAPESP apoiará a realização das experiências associadas aos projetos apenas em escala piloto. A implementação e a ampliação de escala das experiências bem sucedidas serão de exclusiva responsabilidade da instituição parceira.
> Os projetos aprovados terão sua execução apoiada em 3 fases:

FASE I – Nesta etapa, com duração de 6 meses, os proponentes poderão completar a formação de suas equipes, consolidar a parceria, localizar as fontes de pesquisa disponíveis e fazer estudos que demonstrem a plena viabilidade da proposta. Se os recursos e o tempo forem suficientes, poderão ser iniciadas as atividades de pesquisa. (...)

FASE II – É a fase da execução propriamente dita do projeto, com duração de até 24 meses. Serão selecionados para apoio nesta fase somente os projetos que, ao término da FASE I, tenham evidenciado o cumprimento das condições de sua realização implicadas pelas normas e finalidades do programa."

Para concluir – ou melhor, para iniciar o debate: isto tudo não sugere pelo menos alguns caminhos? Se não sugere, talvez se deva pensar que os flashes da seção I constituem alucinações e falsa memória e que as informações que nos levam ao diagnóstico crítico sobre o quadro atual do ensino superior sejam fruto de microscópio embaçado.

A UNIVERSIDADE E SEU ESPAÇO[1]

Reginaldo C. Moraes[2]
Deptº de Ciência Política do IFCH

Comecemos correndo risco de afirmar o óbvio e banal, destacando um aspecto distintivo da Universidade: ela tende a ter e deve ter a chamada "universalidade de campo" – e isso significa, para seus estudantes, a possibilidade de acesso aos diversos campos da cultura e da ciência.

Mas isso quer dizer também que toda e qualquer universidade deve manter, de modo regular e contínuo, todos os cursos possíveis e imagináveis? Para usar um trocadilho, isto seria inimaginável.

O que pretendemos afirmar é que, *necessariamente,* toda e qualquer universidade deve definir com clareza seu modo próprio de

---

[1] Este artigo é uma versão revisada de palestra feita no Encontro Nacional de Estudantes de Comunicações (Enecom, Maceió, 8/agosto/1999). Reutilizei vários argumentos e temas que já havia tratado em texto anterior, publicado na revista *Educação& Sociedade* n. 63 (agosto/1998). Neste último, o leitor poderá encontrar referências bibliográficas, aqui sequer mencionadas. Por outro lado, esta exposição traz vários elementos que aquele artigo não continha, sobretudo a discussão das relações entre conhecimento de curto alcance e de longo alcance

[2] E-mail: remoraes@terra.com.br

contemplar essa universalidade de campo – a possibilidade de acesso aos diversos campos da cultura e da ciência. Para isso não contribuem apenas grades curriculares ricas e diversificadas. É também importante, na formação global dos estudantes universitários, o papel dos convênios, das parcerias, dos intercâmbios, das publicações, dos eventos culturais, dos cursos especiais, das atividades extra-curriculares enfim.

E essa universalidade de campo não se desenvolverá plenamente sem o envolvimento da universidade em atividades de pós-graduação – com a prática da pesquisa e o ensino da pesquisa – com fortes setores de especialização, aperfeiçoamento, mestrado, doutoramento.

Por sua vez, a universalidade de campo e o desenvolvimento de atividades de pesquisa costumam viabilizar e mesmo solicitar a criação de um amplo espectro denominado "extensão de serviços à comunidade". E aqui tomemos um cuidado: deve-se sempre notar que o próprio ensino e a pesquisa também são serviços decisivos – aliás, sublinhe-se, são os serviços centrais da vida da universidade. Algumas vezes, por ingenuidade ou má fé, vozes menos avisadas tendem a confundir a "extensão" como o meio pelo qual a universidade "daria retribuição à sociedade" pelos recursos que recebe. O primeiro e principal serviço – com o qual a universidade "devolve" à sociedade o que esta nela investe – é a formação de competências, a geração de profissionais e de pesquisadores, através de suas atividades de ensino e pesquisa, atividades que são e devem ser o coração da universidade. Outro equivoco frequente é identificar extensão e convênios com empresas. Em primeiro lugar, é algo apressado identificar "comunidade" ou "sociedade" com mercado e suas demandas (com a conveniente contrapartida financeira...). Nem sempre aquilo que é

necessário identifica-se com a "demanda solvável". É possível que vacinas, educação sanitária, medicina preventiva, por exemplo, sejam menos "vendáveis e pagáveis" do que aspirinas ou xaropes – se é que o são. Contudo ninguém deixaria de incluí-las no rol de bens indispensáveis e de serviços nos quais a universidade pode e deve contribuir de modo relevante. A extensão não pode ser reduzida a artifício para complementar orçamentos, produzir saldos em caixa. Extensão deve ser entendida, precisamente, como extensão de pesquisa e ensino. Não o contrário: devemos vigiar para que pesquisa e ensino não se transformem em uma extensão de serviços e convênios, sendo por eles determinados, no conteúdo, na forma e.... nos recursos e remunerações.

Uma nova agenda para a educação?

Mas o tema central que pretendo tratar, aqui, é o do ensino. Começo por um refrão insistente da mídia, dos especialistas e dos palpiteiros em geral: a educação é fortemente exigida pelas imposições da competição, das mutações profissionais e das novas tecnologias. Com frequência, essa constatação descarrega sobre o ensino responsabilidades e papéis fundamentais: dele dependem a "empregabilidade" dos agentes sociais, bem como seu potencial de reciclagem e adaptação a essas mudanças. A educação teria, desse modo, papel central na chamada "agenda da modernização". O que é essa agenda? Nela constumam ser inscritos – e às vezes com exagero e pressa – o deslocamento da mão-de-obra, de atividades manuais, repetitivas e absolutamente previsíveis durante décadas, para

atividades que envolvem manejo de informações, códigos e conhecimentos abstratos, atividades "integradas" (diferentes daquelas associadas com a supostamente superada fragmentação taylorista do trabalho).

Em suma, a crer nessa avaliação, o mundo pareceria marchar para uma crescente intelectualização e um progressivo enriquecimento das atividades produtivas. Essas tendências socio-econômicas de amplo espectro dariam singular importância a determinadas características cognitivas e sociais. Elas exigiriam – daqueles que saem das escolas e daqueles que a ela voltam para reciclar-se – criatividade, inteligência abstrata, flexibilidade.

Salta aos olhos, a lista de "atitudes" que deveria gerar a nova educação, lista que, aqui ou ali modificada, reaparece, com insistência, nos mais diversos analistas que se voltam para a relação ensino-trabalho. Tais atitudes e habilidades incluem:

* capacidade para compreender processos produtivos complexos e deles ter visão de conjunto;
* conhecimento e utilização de procedimentos lógico-matemáticos;
* flexibilidade para ajustar-se entre situações novas e diversificadas, por um lado, e normas e regras mais estáveis, por outro;
* capacidade de armazenar, atualizar e processar informações, e também de gerenciá-las, o que inclui a capacidade de julgar inclusive quais são as relevantes;
* capacidade para inferir tendências, limites e significados dos dados presentes;
* capacidade para desempenhar diferentes papéis na vida produtiva e social, adaptando-se rapidamente diante de novas gerações de ferramentas e máquinas, assim como diante de novas situações sociais.

Prossigamos por esse caminho – uma vez que ele contém elementos verdadeiros e que efetivamente devem ser levados em conta. Suponhamos que efetivamente ocorra esse movimento paradoxal: por um lado, as mutações nas profissões e nas habilidades requeridas são muito rápidas e muito amplas, por outro lado, ainda assim seria possível, ao pensar atento e informado, distinguir sua direção "intelectualizante" em geral. Nesse caso, ao que tudo indica, uma educação universitária de qualidade **não** poderia ser direta e exclusivamente ligada a uma suposta atividade profissional futura do estudante. A começar pelo motivo de que tal atividade é, de fato, **suposta** – e com os indicadores de que podemos dispor apenas **vislumbramos** alguns traços muitos gerais desse rumo. Ora, este problema, aparentemente tão elementar, coloca uma das grandes questões das ciências da sociedade: como dominar a incerteza e a complexidade intrínsecas à realidade social? Prevendo detalhes da mudança e "treinando" as pessoas para tais alterações? Ou preparando estruturas cognitivas suficientemente abrangentes e flexíveis para não apenas adaptar-se a circunstâncias imprevistas, mas também para alterar ou produzir tais circunstâncias, modelar o ambiente, inovar, enfim?

Educação, formação e treinamento: diferenças e conexões

Veja-se a base do argumento anterior: é provável ou quase certo que o estudante não saiba (e ninguém pode saber por ele...) em que empresas e ofícios vai trabalhar, com quais materiais, ferramentas e processos. Nesse caso, resulta evidente que devemos evitar certas armadilhas, como a tentativa de imaginar cursos cujos programas e

métodos tenham a perspectiva de profissionalização estrita, hiper-especializada, mas precoce, apressada, profissionalização que se revelaria frustrada e frustrante...[3] Devemos olhar com mais prudência e mesmo desconfiança os cursos supostamente atentos e voltados para o mercado de trabalho, como prometem algumas mensagens publicitárias de universidades privadas... e como sugerem alguns reformadores das escolas públicas...

Ora, pelo contrário, tem-se apontado como exigência dos novos tempos que se volte a atenção dos educadores para a "aquisição de competências de longo prazo", o domínio de metodos analíticos, de múltiplos códigos e linguagens, enfim, para uma qualificação intelectual de natureza suficientemente ampla e abstrata para constituir, por sua vez, base sólida para a aquisição contínua e eficiente de conhecimentos específicos. Desse modo, a "nova" força de trabalho, qualificada para este "novo" mundo produtivo, teria sobre si exigências de formação também sempre novas e mais elevadas. Ao mesmo tempo, e em contrapartida, tornam-se rapidamente anacrônicos os conhecimentos específicos gerados pelo puro treino. Parece mais tentadora e mais realista, nesse caso, a aposta na chamada formação geral, com o dom da polivalência e, ao mesmo tempo e por decorrência, da habilidade cognitiva necessária para remodelar e reintegrar tarefas antes parcelarizadas e taylorizadas.

---

[3] Em debate recente, pesquisadores da Escola de Comunicações da USP lembraram-me sondagem realizada entre egressos de seus cursos - jornalismo, publicidade, mídia em geral. Curiosamente, a quase totalidade dos entrevistados revelou que nos primeiros dois anos de profissão pareciam ter sido mais úteis as disciplinas mais "técnicas" e dirigidas ao treino profissional estrito senso. Contudo, a partir desse patamar imediato, de inserção primária no emprego, foram as disciplinas teóricas que os capacitaram a permanecer (e progredir) nesse mercado de trabalho altamente mutante.

A formação geral seria portanto uma base indispensável a partir da qual os novos agentes teriam condições para (quando necessário e conveniente) apropriar-se de conhecimentos específicos impostos pelas mudanças de circunstância e lugar, e para utilizar esses conhecimentos no modo e no tempo necessários (ou descartá-los e substitui-los rapidamente, mudadas as circunstâncias...).

A relação entre formação geral e conhecimentos específicos pode ser examinada também a partir do quadro abaixo, comparando dois tipos de conhecimento, que eu chamaria de Conhecimento de Longo Alcance (CLA) e o Conhecimento de Curto Alcance (CCA). Esse quadro foi construido a partir da sugestão de um consultor do Bird, Peter Knight[4], e acho que pode sugerir boas pistas para pensar o lugar da universidade e do ensino público, em geral, no conjunto das atividades de formação existentes numa sociedade como a nossa.

---

[4] Knight, Peter - "The half-life of knowledge and structural reform of the educational sector", in Castro, Cláudio de Moura (ed.) - *Education in the information age*, Inter-American Development Bank, Wanshington, 1998. O quadro toma como como ponto de partida, e amplia, aquele desenhado por Knight. Por outro lado, abandonamos (e rejeitamos) as conclusões e comentários que o autor se permite produzir.

Conhecimento de longo alcance (CLA) e Conhecimento de curto alcance (CCA)

	CLA	CCA
Tipo de conhecimento	ocupações/ofícios acadêmicos, básicos, teóricos, complexos (inclui muitas áreas técnicas tradicionais, como mecânica, eletricidade)	Vocacional, prático, imediato. Exemplos: aprender a manejar processo industrial específico; usar novo software; aplicar nova técnica cirúrgica, odontológica, etc.
Custo	Caro, altos investimentos: altos custos fixos (mas tende a baixo custo por unidade)	Menos caros
	Base conceitual e teórica (condição necessária para a aquisição de vários tipos de CCA)	Supõe CLA
Tempo para aquisição	Longo: anos, meses	curto - dias, semanas, meses
Rápido retorno econômico	Não	Sim
Externalidades sociais	Alto: geram benefícios para a sociedade e não apenas para o indivíduo que o recebe	Baixo
Financiamento e provisão	Famílias, estado	Trabalhadores, empresas
Exemplos	Socialização básica, aculturação, cidadania, linguagem, ,matemática, lógica, raciocínio, partes teóricas de treinamento profissional	
Duração	Longa; Taxa de depreciação menor	Curta. Rápida obsolescência

O que pretendo afirmar é que a Universidade tem sua especificidade decididamente centrada na primeira coluna. Do ponto de vista do ensino, assim como da pesquisa, ela concentra seus esforços e recursos no conhecimento de longo alcance. Significa que abandone de modo completo e cabal a segunda faixa? Não, mas significa que esse não é seu traço distintivo, nem sua vocação primordial. É também por isso que ela deve buscar identificar-se como uma corporação de comportamento *inovativo* e não simplesmente *adaptativo*, uma corporação que toma o ambiente em que age como algo que reconhece mas recria e *transforma*, incluindo os "mercados" que tanto veneram os arautos de uma falsa modernidade.

Um espaço para aquilo que é aparentemente irrelevante e pouco prático

Volto agora a uma passagem anterior de minha exposição. Comentei, um pouco antes, a afirmação de que é provável ou quase certo que o estudante não saiba em que empresas e ofícios vai trabalhar, com quais materiais, ferramentas e processos. E ninguém pode saber por ele... Acentuei ainda que, nesse caso, seria temerário estruturar cursos cujos programas e métodos tenham a perspectiva de profissionalização estrita, hiper-especializada, mas precoce, apressada, profissionalização que se revelaria frustrada e frustrante. As alterações de tecnologias e processos e o extraordinário reordenamento social das profissões perturbariam qualquer previsão sobre o exato espectro profissional do futuro. Se o conteúdo das qualificações se modifica com tal intensidade, profundidade e rapidez,

não tem sentido apelar a uma qualificação específica, tão específica que logo se tornaria um equívoco...

E é a esse respeito – isto é, sobre a necessidade do ensino dar mais ênfase à formação básica, não estritamente especializada e imediatamente aplicada – que lembro uma passagem muito interessante de Paul Wolff[5]. Seguindo seu raciocínio, vale considerar primeiramente que um profissional, um pesquisador ou estudioso não precisa ter um doutorado "em cada uma das disciplinas das quais faz uso, nem mesmo em uma só delas". Por outro lado, quando planejamos um ensino de graduação, tudo indica que, por exemplo, um curso em teoria econômica e suas lógicas, os diferentes modelos analíticos utilizados para compreender esses fenômenos, digamos, seria mais importante, para o preparar o estudante para uma vida socialmente relevante, do que um curso específico, ainda que rico e profundo, sobre, por exemplo, a geração de pobreza e riqueza em tais e tais circunstâncias bem determinadas. E um domínio da lógica – outro exemplo – será mais compensador que um seminário estrito, digamos, sobre a filosofia da guerra, ou a compreensão de um pacote ou linguagem determinados, ainda que muito estes tópicos pareçam muito úteis de imediato e muito atuais. Nesses dois exemplos, uma dessas "bases" – teoria econômica, lógica – pode propiciar ou criar condições para o desenvolvimento do conhecimento específico. Em contrapartida, o conhecimento específico e o treino especializado dificilmente podem gerar o conhecimento analítico e versátil que possa dar conta de situaçoes diferentes e novas.

A sociedade e seus problemas estão em um fluxo perpétuo, lembra Wolff. Um estudante que só lê livros e faz cursos direcionados

[5] Wolff, Paul - *O Ideal de Universidade*, ed. Unesp, 1997, S. Paulo.

estritamente à solução dos problemas *presentes e locais* dificilmente aprenderá algo que possa ajudá-lo a identificar e resolver os problemas futuros, problemas *não-presentes e não-locais*, e talvez problemas sequer imaginados nos exercícios de aplicação do nosso livro-texto tão bem comportado. Se esse estudante tiver aprendido apenas a aplicação de técnicas especializadas, nunca aprenderá como desenvolver novos modos de análise e de solução de problemas. Seu pensamento ficará preso ao nível superficial, o nível da resposta imediata frente a eventos corriqueiros. Contrastando com isso, diz Wolff, o trabalho intelectual original, importante e criador, sempre caminha a uma considerável distância dos problemas imediatos. Por essa razão, esse pensamento freqüentemente parece "irrelevante" ou "abstrato".

O que estou tentando fazer é sublinhar a necessidade dessa "certa distância" e independência – dos pesquisadores, dos teóricos e dos "ensinadores" e estudiosos – com relação a questões imediatas, locais – ou pelo menos independência com relação a seu exclusivo caráter imediato, local e "prático". A universidade tem que reivindicar, obter e garantir um espaço relevante para o estudo e o ensino daquilo que é geral, do não-imediato e do não-local – daquilo que até parecerá abstrato e irrelevante para quem está preso aos problemas corriqueiros. É indispensável garantir – no ensino e na pesquisa – um espaço para aquilo que não tem aplicação imediata e direta, mas possibilita e prepara para a aprendizagem da adaptação permanente.

Esse espaço é decisivo até mesmo para oxigenar o ensino, torná-lo mais criativo e instigador, para que saibamos educar (e não simplesmente treinar) gente que saiba criar, responder a desafios, não apenas aplicar, reproduzir fórmulas quando as situações se repetem

iguaizinhas. Criar quando as situações são diferentes, não quando são similares. Utilizar o conhecimento abstrato e geral para enfrentar situações concretas novas – que não estavam exatamente no livro de exercícios padronizados, o livro-texto daquele cursinho aparentemente tão prático e util, em que fomos tão bem treinados... para coisas que desapareceram logo a seguir... se é que um dia existiram daquele modo...

A superação do "curto-prazismo"

Por meio deste comentário do Wolff, deixo apenas sugerida a importância dessa dimensão da universidade – a prática da pesquisa e do ensino da pesquisa. É uma das razões pelas quais acredito que professores que tenham tido, pelo menos algumas vezes na vida, o contato com a atividade de pesquisa pura ou aplicada, que tenham passado pelos seus desafios, dificuldades e prazeres, têm também como tornar seu ensino também provocativo, desafiador, inovador. Esses professores provavelmente estarão mais preparados para ensinar de verdade, mais do que aplicar uma "disciplina" (até no sentido muitas vezes militar que este termo sugere...), com exercícios repetitivos, padronizados, que treinam uso de certos instrumentos. Ensinar, isto sim, como usar criativamente esses instrumentos – ou como jogá-los fora, inventando outros quando necessário. Numa palavra, ensinar aquilo que hoje é indispensável saber, num clichê que tem sido tão difundido quanto mal compreendido e aplicado: aprender como aprender, saber avaliar quais as informações relevantes no mundo atual, como e onde recolhê-las e como combiná-las para resolver problemas. Assim é o ensino oxigenado pela pesquisa.

O que é um professor que não está constantemente investigando e informando-se a respeito de problemas e novidades de sua disciplina (inclusive dos métodos alternativos que têm sido utilizados para o ensino dessa disciplina)? É muito possível (é mesmo provável) que esse professor também não ensine bem. Em todo o caso, deslocando foco do nível estritametne individual, é certo que uma universidade que não pesquisa também não ensina bem. E parece mais do que evidente: universidade que não pesquisa não produz extensão de boa qualidade. Pode produzir, é claro, "picaretagem" bem paga, o que é outra coisa, e de curta duração.

Para terminar, temos aí um problema: esse espaço indispensável – da pesquisa e do ensino daquilo que é aparentemente "distante da realidade" – não responde com presteza aos mecanismos de avaliação de desempenho mais usuais e mais intuitivos, como o "mercado" ou as "demandas". Essas atividades, áreas, especialidades e disciplinas não geram com a mesma facilidade convênios, vendas de serviços, pesquisas "encomendadas", cursos de extensão mais "aplicados", etc. Sua avaliação – e a decisão de nelas investir – depende de uma visão de longo prazo que a corporação universitária deve garantir para si mesma. Isto implica em "proteger" uma parte dos recursos da universidade (recursos materiais e recursos humanos) das avaliações de curto prazo fornecidas pelos mercados e demandas. Conseguirá a universidade que temos conciliar tão diferentes perfis, entre suas diferentes unidades, com diferentes perfis de professores, estudantes, diferentes ethos e diferentes visões de mundo, garantindo para cada um deles seu espaço de desenvolvimento? Disso depende, ao que parece, não apenas seu êxito, mas até mesmo sua sobrevivência.

BANCO MUNDIAL, UNIVERSIDADE E ENSINO SUPERIOR NO BRASIL RECENTE - NOTA DE PESQUISA[1]

Maitá de Paula e Silva
Mestranda em Ciência Política do IFCH

I. INTRODUÇÃO

O governo brasileiro tem adotado, desde o início da década de 90, uma política que seus críticos têm qualificado de neoliberal. A afirmação parece ter sentido se por neoliberal entendemos a "ressurreição" dos princípios liberais do século passado que, em síntese, enalteciam as virtudes auto-reguladoras do livre mercado, com a conseqüente condenação das interferências do poder público na economia, estando implícita aqui a posição normativa identificada com a "minimização" do Estado. A adoção desse ponto de vista implica alterações de fôlego nas estratégias econômicas de longo prazo, com o abandono de modelos anteriores, muitas vezes protecionistas e fun-

[1] Este texto é resultado parcial de pesquisa de iniciação científica desenvolvida no ano de 2000. A investigação, financiada pelo programa PIBIC/CNPq, focalizava, basciamente, as conexõse entre idéias do Banco Mundial e as políticas de ensino superior do governo F.H.Cardoso.

dados no papel decisivo do Estado na condução de políticas de desenvolvimento nacional.

No primeiro programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, "Mãos à obra, Brasil" (1994), o então candidato argumentava que "o nacional-desenvolvimentismo teve amplo sentido no seu tempo. Mas deixou de ter quando a conjugação favorável se inverteu, ou se perverteu, a partir de meados da década de 70 e, mais acentuadamente, de seu final". Para enfrentar aquilo que chamou de "desafio histórico", isto é, a redefinição de um projeto de desenvolvimento com uma dimensão necessariamente internacional, F. H. Cardoso propunha cinco metas fundamentais: emprego, educação, saúde, agricultura e segurança, tendo a educação um papel fundamental para o pleno exercício da cidadania e para a inserção no mercado de trabalho, fatores considerados essenciais para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada.

Essa visão de falência do modelo nacional-desenvolvimentista, e de simultânea ascensão de um modelo de integração internacional e globalizado, traz consigo algumas implicações de ordem normativa. Ao aceitar como dada a inevitabilidade da globalização, e ao estabelecer como meta a inserção do país na economia internacional, estamos em grande medida aceitando, também como dadas, as atuais "regras do jogo" econômico internacional, quais sejam: a imperiosa necessidade de liberalizar e desregulamentar mercados (todos, inclusive o financeiro). Estas "regras" de inserção e de competitividade, que atingem fundamentalmente o papel do Estado, têm-nos sido constantemente apresentadas por instituições multilaterais tais como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) e o Banco Mundial, cujo poder

sobre os governos dos países em desenvolvimento é exercido não só por seu aporte financeiro mas também por sua capacidade de avalizar políticas nacionais e interferir nas relações econômicas internacionais.

Parece difícil desconsiderar que apesar de serem organismos oficialmente multilaterais, estas instituições representem, inevitavelmente, os interesses dos países que, de alguma forma, as financiam e dirigem. Ainda que seja abusivo, pelo menos em princípio, dizer que governos de países como o Brasil se limitam, a todo momento e em todas as circunstâncias, a obedecer recomendações destes organismos, parece-nos de fundamental importância discutir a medida de sua influência sobre um aspecto tão importante quanto a política educacional do país.

Nesta área a tendência neoliberal tem se manifestado na focalização das políticas públicas sob a alegação de se querer evitar que as políticas universalistas continuem gerando efeitos perversos, beneficiando os que não precisam realmente delas em detrimento daqueles que delas dependem. No Brasil, por exemplo, o governo difunde com vigor e ênfase[2] uma mudança que reorienta os investimentos no ensino médio e fundamental ainda que sem mexer, necessariamente, em termos absolutos, nos orçamentos das Universidades. Parte-se de uma crença corrente – ou já bastante difundida e ainda mais alardeada: de que os estudantes das instituições públicas de ensino superior são, na sua maioria, pessoas das camadas mais altas da população e que, portanto, teriam possibilidades de pagar por esta educação, no mais muito cara[3]. Desonerando a sustentação pública de tais serviços, isto iria

---

[2] SOUZA, Paulo Renato de; "Investimento sem Risco", matéria publicada na Revista "*Exame*" de 17 de julho de 1996

[3] Cf. NETZ, Clayton; "Investimento sem Risco" in: Revista *Exame* de 17 de julho de 1996. Cf. ainda BIRDSALL, Nancy & JAMES, Estelle; "Efficiency and Equity in Social Spending"; working papers of The World Bank; 1990.

beneficiar os "realmente pobres" que, de um modo geral, não chegam às Universidades. De passagem deve-se notar que utilizamos o termo "crença corrente" porque algumas pesquisas têm mostrado a imprecisão e mesmo abuso de tais afirmações: parece haver, sim, uma concentração dos alunos de renda mais alta nos cursos universitários mais caros, concorridos e tradicionais como medicina, odontologia, biologia, engenharia civil e computação, mas no seu conjunto, parte muito significativa dos alunos das universidades públicas pertence às classes média e média baixa[4].

Um outro aspecto bastante saliente das recentes mudanças no que tange às políticas sociais, é um movimento no sentido da descentralização da tomada de decisões e da administração de recursos nessa área, o que, diz-se, permitiria um melhor controle dos serviços proporcionados através da maior e mais efetiva participação dos diretamente interessados. Alega-se ainda, que este tipo de política permitiria a melhor alocação dos recursos públicos ao incentivar a competição entre "fornecedores" de educação, saúde e previdência social, por exemplo, estabelecendo um relacionamento "cliente-provedor de serviços" entre cidadãos e Estado e aplicando, aos serviços coletivos, a disciplina imposta pelo mercado a seus partícipes. No Brasil, na área da educação, a municipalização administrativa e econômica do ensino fundamental através do FUNDEF (Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), parece constituir um dos exemplos deste tipo de política.

---

[4] Paul, Jean-Jacques & Wolf, Laurence; The Economics of Higher Education in Birdsall & Sabot (org.). *Opportunity Foregone*; Inter-American Developmental Bank.

Instaurado pelo MEC em 1998 em meio a muita polêmica, o Exame Nacional de Cursos (o "provão") surge como mais um sintoma da citada relação "cliente-provedor" entre cidadãos e Estado ao se mostrar um instrumento de avaliação do "serviço fornecido" pelas instituições de ensino superior para o "consumidor", um instrumento de medida, portanto, que orienta as demandas do consumidor de produtos educacionais.

O que se pode suspeitar neste tipo de aproximação à política social, é um tratamento de caráter econômico, ou quase que exclusivamente contábil. Tratar-se-ia de adequar orçamentos (orientados por demandas realizáveis no mercado) e não de suprir necessidades públicas essenciais às quais tem direito (até constitucional) a população (inclusive a que não conta como economicamente geradora de tais "demandas"). Há que se ter em mente também que estas políticas não surgiram "do nada", nem foram propriamente inventadas no Brasil dos anos 90. Pelo contrário, é notável a coincidência entre elas e as recomendações de instituições multilaterais para sua aplicação nos países do chamado Terceiro Mundo (ou países emergentes, se se preferir). Por exemplo, na maioria dos países latino-americanos que passam ou passaram por "programas de ajuste" econômico – após a crise que se manifesta já na segunda metade dos anos 70 e atravessa a década de 80 –, houve algum tipo de reforma educacional imposta por instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial). Seria a implementação de tais recomendações (o "ajuste") um pré-requisito para o recebimento de empréstimos e investimentos estrangeiros nestes países – ou mesmo para receber a importante chancela avalizadora dessas instituições internacionais, uma espécie de "selo de garantia"?

Para responder a estas e outras perguntas, empreendeu-se um estudo de caráter exploratório e basicamente descritivo, investigando: a existência – ou não – de uma política do governo para a educação superior no país, para além de mudanças e medidas tópicas que enfrentam emergências ou gerenciam o cotidiano; seus principais traços; a possibilidade de uma convergência entre tal política e as recomendações de instituições multilaterais; e a vinculação desta política aos empréstimos e investimentos estrangeiros no país, caracterizando-se como uma contrapartida de política econômica e não propriamente como política social.

No texto que se segue expomos, sobretudo, uma parte dos resultados dessa pesquisa, as recomendações das instituições multilaterais, mais especificamente do Banco Mundial, para a educação nos países em desenvolvimento e especialmente no Brasil.

II. A "VOZ" DAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS

A. HISTÓRICO

As agências multilaterais mais influentes no Brasil são o FMI, para políticas de curto prazo e de ajuste no balanço de pagamentos, principalmente, e o Banco Mundial, para políticas de longo prazo e de reforma institucional. Esta agência aliás transformou-se numa "voz" mais importante nos projetos de educação no terceiro mundo do que UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) ou a UNICEF (United Nations Children's Fund) – principalmente devido à sua maior capacidade de levantar fundos.

Originário do acordo firmado em Bretton Woods em julho de 1944, assim como o FMI, o BM é essencialmente um banco, cujos membros associados são governos, cada um possuidor de cotas relativamente pequenas em termos de capital mas representantes de garantias consideráveis. Estas garantias dão ao Banco sua imagem de força e estabilidade, e asseguram sua credibilidade aos olhos dos investidores privados. Uma vez que a sobrevivência e a eficácia do Banco dependiam da sua capacidade de vender seus títulos e apólices em Wall Street, era necessário assegurar a esta comunidade financeira que os julgamentos políticos seriam evitados em todos os níveis nas operações do Banco, e que se poderia confiar no seu funcionamento baseado no papel de uma organização multilateral independente. [5] No entanto, o direito de voto proporcional ao capital disponibilizado por cada país membro permitiu aos E.U.A. tornarem-se o sócio majoritário do Banco, fato que, nas disputas sobre se os diretores executivos do Banco deveriam ser vistos como funcionários civis internacionais ou como pessoas agindo segundo instruções de seus governos, deu-lhe o poder para impor esta última visão.

As *principais* operações do Banco são empréstimos, geralmente para projetos específicos de reconstrução e desenvolvimento. Apesar da existência da possibilidade de programas extensivos de empréstimo, o Banco tornou-se conhecido pelo financiamento do componente de moeda estrangeira de projetos de larga escala e de utilidade pública, isto é, pelo financiamento feito em parceria com os governos locais. A preocupação em proteger seus empréstimos e manter

---

[5] as informações sobre as origens e evolução do BM desenvolvidas neste texto se apoiam principalmente no trabalho de Jones, Philip W., *World Bank Financing of Education – lending, learning and development*; London, Routledge, 1996

sua credibilidade junto a Wall Street levou o Banco a assumir o papel de guardião da responsabilidade fiscal e econômica de seus clientes, através do fornecimento de auxílio técnico e de uma grande disposição para influenciar a política doméstica dos países "emprestadores".

Desde a fundação do Banco, houve um crescimento constante no seu interesse em se estabelecer como uma agência de assistência ao desenvolvimento, confiando na qualidade de suas idéias tanto quanto no seu aporte financeiro e no seu poder para influenciar e moldar o pensamento governamental sobre a questão do desenvolvimento. Os relatórios econômicos produzidos preocupam-se principalmente com questões como, inflação, taxas de juros, valor da moeda, performance das exportações, balança de pagamentos e perspectivas de crescimento, tendo constantemente promovido os benefícios da desvalorização, limites estritos para as importações, estreito controle sobre os gastos e serviços do governo, e um movimento na direção de "user pays principles" nos serviços financiados pelo setor público[6].

O diálogo entre o Banco e os países "emprestadores" é destacado por Phillip W. Jones como a instância em que o primeiro exerce sua maior influência e seu maior poder. Isto porque é nela onde o Banco vai avaliar a consistência do ambiente econômico em que está investindo seu dinheiro e, quando for o caso, "requerer, **como uma condição prévia ao financiamento**, que o país 'emprestador' institua medidas projetadas para restaurar a estabilidade econômica"[7]. Esta política resultou, ao longo da história do Banco, na implementação de *condicionalidades* ligadas aos empréstimos fornecidos. Tais *condi-*

---

[6] *ib idem* p. 16
[7] *ib idem* p. 14 – versão livre

cionalidades, aliadas à política do FMI, assegurariam um julgamento contínuo e detalhado da performance econômica dos "emprestadores", além de monitorar de perto a segurança de seus ambientes políticos, econômicos, fiscais e sociais. Além destas *condicionalidades*, assistência técnica na forma de pessoal e sugestões, também começou a ser fornecida, a partir dos anos 50, com o mesmo objetivo de moldar os contextos em que os empréstimos eram usados[8]; mesmo assim, o "atestado de credibilidade" concedido pelo Banco a seus clientes tornou-se muito procurado e respeitado.

B. O BM E A EDUCAÇÃO

O BM tem como marcas no financiamento de seus projetos a competência técnica e a sobriedade fiscal, a resistência a qualquer controle ou influência política externa e o apego ao critério econômico como seu único princípio guia[9].

Até meados da década de 1960, apesar de reconhecer o potencial de desenvolvimento da educação e do treinamento, o BM insistia na retórica de que os empréstimos do Banco podiam ser mais eficientemente aplicados em setores mais diretamente produtivos da economia.[10] A mudança mais significativa nessa visão só chegou com a gestão de Robert McNamara na presidência do Banco (1968-80): a chamada "revolução McNamara" colocou a ênfase da política de empréstimos do Banco na "redução da pobreza". O documento "Redis-

---

[8] *ib idem* p. 20
[9] *ib idem* p. 32
[10] *ib idem* p. 33

tribution with Growth", de 1974 apresentou a racionalização teórica das posições políticas e técnicas do Banco sobre redução da pobreza, crescimento econômico e eqüidade, no qual o redirecionamento dos investimentos para os pobres era apresentado como a essência da redistribuição com crescimento. A distinção feita por McNamara entre pobreza "absoluta" e "relativa" é fundamental para compreender a focalização da pobreza na sua gestão:

> "Pobreza relativa significa simplesmente que alguns países são menos afluentes que outros, ou que alguns cidadãos de um dado país têm menos abundância pessoal do que seus vizinhos. Isto sempre foi o caso, e aceitando a realidade... continuará sendo o caso por décadas ainda. Mas pobreza absoluta é uma condição de vida tão degradada pela doença, analfabetismo, má nutrição, e desnutrição que nega às suas vítimas necessidades humanas básicas."[11]

Aceitando a pobreza relativa como um dado o Banco não se preocupou em estudar a distribuição de rendimentos de modo geral, concentrando-se, ao invés, em aumentar a produtividade e os rendimentos dos mais pobres. Em um importante documento do Banco sobre política de financiamento para educação ("Lending in Education", jul/1970), McNamara endossou os critérios básicos para este tipo de operação:

> "O Banco e a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento) devem se preparar para considerar o financiamento de parte das necessidades de capital de projetos prioritários em educação com o objetivo de produzir, ou de servir como um passo necessário na produção de, força de trabalho treinada nos tipos e quantidades necessárias a avançar o desenvolvimento econômico no país membro

[11] *ib idem* p.113.

em questão. (...) Nós deveríamos continuar a enfatizar projetos que, como o treinamento vocacional, produzem diretamente força de trabalho treinada, mas nós deveríamos também considerar o financiamento de outros tipos de projetos menos diretamente relacionados ao curto prazo do treinamento de força de trabalho, e que teriam um importante significado, a longo prazo, para o desenvolvimento econômico."[12]

Apesar de limitar a lógica do envolvimento do Banco em educação à produção de força de trabalho treinada capaz de aumentar a produtividade, este enfoque ampliou a possibilidade de financiamento para incluir outras áreas: educação primária e secundária, educação técnica e universitária, treinamento de professores, educação informal e treinamento vocacional de adultos, assistência técnica, alojamento de equipe e de estudantes, tecnologia educacional, apoio geral (livros, equipamentos, pesquisa, planejamento e gerenciamento).

C. O BANCO MUNDIAL NA AMÉRICA LATINA – OS ANOS 90

Se nos anos 70 o Banco teve amplas oportunidades para crescer e se diversificar, nos anos 80, já sob os efeitos dos choques do petróleo e do início da crise do super-endividamento externo, a deterioração econômica dos países em desenvolvimento produziu anos de desequilíbrio e ajustamento. O Banco se viu pressionado a formular alternativas aos enfoques convencionais nos contextos de crescimento contínuo com a emergência de programas de empréstimo, principalmente programas de ajuste estrutural. Estes programas foram concebi-

[12] *ib idem* p. 100/101 – versão livre.

dos como um meio de lidar com debilidades de longo prazo, fundamentais nos países "emprestadores", freqüentemente geradas no contexto de medidas de austeridade de curto prazo elaboradas pelo FMI, tornando aparentes as tensões entre as medidas de austeridade de curto prazo e aquelas projetadas para estimular o crescimento econômico imediato e de longo prazo.

Na América Latina, estes programas de ajuste foram resumidos no chamado Consenso de Washington que veio propor as diretrizes a serem "adotadas" pelos países periféricos para dominar a híperinflação, disciplinar o déficit fiscal do setor público e equilibrar as contas externas:

- Ampla reforma do Estado – privatização das empresas públicas, reforma fiscal, severa contenção do gasto público e eliminação dos subsídios ao consumo e aos interesses produtivos "ineficientes";
- Deixar ao mercado a tarefa de "formação de preços" – renunciar a tabelamentos, adotar políticas de "realismo tarifário" nas taxas sobre serviços públicos, dando prioridade à manutenção do chamado "equilíbrio macroeconômico";
- Efetuar reformas econômicas estruturais "orientadas para o mercado" – desregulamentação em geral, incluindo a flexibilização do mercado de trabalho;
- Buscar a reinserção competitiva na economia mundial – liberalização do comércio, criação de ambiente favorável aos investimentos estrangeiros, incluindo a liberalização dos fluxos de capital.[13]

---

[13] Williamson, John; *"What Washington mean by policy reform"* in Williamson (ed.) *Latin American adjustment: how much has happened?*; Washington, D.C.; Institute of International Economics; 1990

Nestas recomendações está implícita uma crítica ao papel desempenhado, até então, pelo Estado nas economias latino-americanas. No relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997 o presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn, começa por dizer que apesar de os últimos anos terem evidenciado a inabilidade do Estado para cumprir todas as suas promessas ("Não há dúvida de que o desenvolvimento dominado pelo Estado fracassou"), isso não significa que a solução seja um Estado minimalista pois, "esse Estado não faria mal, mas tampouco poderia fazer muito bem."[14] Ao invés disso, a proposta é, com base nos "milagres" de crescimento do leste asiático (o exemplo da Coréia é especialmente enfatizado como modelo), um Estado efetivo, que desempenhe um papel catalisador e facilitador, incentivando e complementando as atividades das empresas privadas e dos indivíduos.

Embora ressaltando que não pretende oferecer uma receita única para a reforma do Estado em todos os países, o Banco se propõe a oferecer uma estrutura para guiar estes esforços, baseada em duas estratégias: focalizar as atividades do Estado para ajustá-las à sua capacidade, e buscar meios de melhorar a capacidade do Estado mediante o revigoramento das instituições públicas. A capacidade do Estado é definida como a capacidade de realizar e promover ações coletivas de maneira eficiente, de modo a reduzir a carga imposta aos Estados, fazendo com que os cidadãos e as comunidades participem da prestação dos bens coletivos essenciais. O revigoramento das instituições públicas seria viabilizado pela sujeição das instituições públicas a uma

---

[14] prefácio do presidente do Banco James D. Wolfensohn in: *"O Estado num mundo em transformação"*, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1997, Oxford University Press.

concorrência maior, a fim de aumentar sua eficiência, e pela aproximação do governo em relação ao povo, tornando aquele mais sensível às demandas deste através de uma maior participação e descentralização.[15]

D. O BM E A EDUCAÇÃO NA REGIÃO

Na América Latina, a educação é considerada indispensável para atingir os objetivos de desenvolvimento humano, mudança social e eliminação da pobreza acordados pelos chefes de Estado latino americanos no Segundo Encontro das Américas (Santiago, Chile, 1998), por afetar o modo como indivíduos, comunidades e países progridem, melhorando seus padrões e sua qualidade de vida, proporcionando oportunidades essenciais para todos. Os objetivos sociais do investimento em educação nesta região devem ser, segundo o Banco, a provisão de uma força de trabalho flexível e capacitada no interesse do crescimento econômico, a promoção da coesão social e da democracia, e a redução das desigualdades sociais e da pobreza, pautados nos seguintes "fatos":

- a globalização econômica e as mudanças tecnológicas que aumentam a demanda por trabalhadores altamente qualificados e flexíveis;
- as já grandes desigualdades de rendimentos e as altas taxas de pobreza traduzem-se na necessidade de importantes melhoramentos na eqüidade da oportunidade educacional na região;
- a democratização e o aumento da participação da sociedade civil requerem a promoção da coesão social e da participação cívica;

[15] *ib idem*

- a mudança do papel do Estado transfere importantes tarefas educacionais para o âmbito sub-nacional e para o setor privado;
- a transição demográfica com o envelhecimento da população permite a focalização do investimento na qualidade da educação ao invés de na simples expansão das taxas de matrícula.[16]

Uma proposta de olhar para os problemas de desenvolvimento na perspectiva do conhecimento levou o Banco a ater-se a dois entre os vários tipos de conhecimento e a dois tipos de problemas críticos para os países em desenvolvimento. São eles o conhecimento sobre tecnologia, cuja distribuição desproporcional, entre países e dentro deles, leva ao problema da desigualdade de conhecimento, e o conhecimento sobre atributos (a credibilidade de um banco, a qualidade de um produto,...) cuja falta leva a dificuldades causadas por problemas de informação.

O problema da desigualdade de conhecimento se apresenta para o Banco como um alvo móvel dado que maior do que essa desigualdade é a desigualdade na capacidade de **criar** conhecimento. Por esta razão, o Banco enfatiza em seus documentos a importância de adquirir e adaptar o conhecimento já disponibilizado por outros países, respeitando sempre, é claro, as leis de patentes e propriedade intelectual. É só como segunda opção para a resolução deste problema que aparece a criação de conhecimento. Também é enfatizada a importância da absorção do conhecimento através da garantia de educação básica para todos, a criação de oportunidades de aprendizado contínuo, e o "apoio" à educação superior, especialmente nas áreas de ciência e engenharia. A transmissão do conhecimento como outro mecanismo

---

[16] *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, The World Bank LAC Social and Human Development Network. p. 9

para solucionar o problema da desigualdade é apresentada como uma questão de racionalizar o fornecimento do conhecimento, através da provisão privada, aumento da competição no setor, e regulação apropriada, fazendo uso das novas tecnologias de informação e comunicação e assegurando o acesso aos pobres.[17]

O conhecimento sobre atributos é apresentado como essencial para o funcionamento eficiente dos mercados. O reconhecimento de que problemas na distribuição desigual de informação nunca serão completamente eliminados não impede que o Banco aponte a importância das instituições (definidas de maneira ampla para incluir governos, organizações privadas, leis e normas sociais) no estabelecimento de padrões reconhecidos e na imposição de contratos.[18] Caberia então, às instituições internacionais e aos governos garantir as transformações institucionais que melhoram a informação e criam incentivos para o esforço, a inovação, a economia e o investimento e possibilitam mudanças mais complexas, evitando que problemas de informação levem a falhas no mercado e impeçam a eficiência e o crescimento.

Há uma ênfase na importação de conhecimento como o "melhor caminho para ampliar a base de conhecimento" nos países em desenvolvimento.[19] Os três principais meios apresentados para a aquisição de conhecimento produzido externamente são um regime econômico aberto, a atração de investimento externo e o licenciamento tecnológico. Quanto a este último meio se coloca a questão da proteção dos direitos de propriedade intelectual, cujos benefícios são fortemente enfatizada pelo Banco, apesar da nota sobre seus "incomprovados"

---

[17] *Knowledge for Development*, op. cit. p. 2
[18] *ib idem*, p. 3
[19] *ib idem*, p. 27

efeitos negativos: alto custo para a aquisição de conhecimento, aumento do (já alto) poder de barganha dos produtores de conhecimento em relação ao compradores, ambos com as possíveis conseqüências de desencorajar as inovações nos países em desenvolvimento.[20] A criação de conhecimento internamente deve ser fomentada pelo governo através do apoio à pesquisa potencialmente produtiva (!?), e do estabelecimento das condições adequadas para que o setor privado possa, respondendo às forças de mercado, aplicar o conhecimento criado. A mesma recomendação é feita quanto à pesquisa e desenvolvimento financiados publicamente: reformá-los para que se adaptem ao modo de operação baseado no mercado e orientado para a obtenção de resultados e o aumento da produtividade pois, segundo o Banco, "os governos freqüentemente não possuem informação sobre as necessidades do setor produtivo, terminando por alocar ineficientemente os fundos para pesquisa".[21]

O outro mecanismo para reduzir o problema da desigualdade de conhecimento, absorção de conhecimento, é apresentado como meio de garantir a aquisição, adaptação e criação de conhecimento pelos países em desenvolvimento através da educação, cuja maior contribuição para a redução da pobreza estaria em seu efeito sobre os salários. São ressaltadas a educação básica e a garantia de oportunidades de aprendizado contínuo como meios de desenvolver as capacidades de aprendizado, de interpretação de informação e de adaptação de conhecimento às condições locais, fundações para uma força de trabalho saudável, capacitada e ágil.

---

[20] *ib idem*, p. 34/35
[21] *ib idem*, p. 8/37

E. AS PRIORIDADES DO BANCO PARA A EDUCAÇÃO

O Banco considera sua missão reduzir a pobreza no mundo através do fomento ao crescimento econômico e de serviços e investimentos focalizados nos pobres, sendo seu principal objetivo na América Latina aumentar o capital humano da região. Para tanto, o Banco elege como suas prioridades: incluir os excluídos, aumentar a qualidade do ensino, melhorar a transição da escola para o mundo adulto por meio do ajuste do conteúdo ensinado aos conhecimentos valorizados pelo mercado de trabalho, fazer um trabalho de descentralização para melhorar a informação e a responsibilidade das instituições de ensino, diversificar e reformar a educação superior, estimular o uso de inovações educacionais.[22/23]

Todos os documentos do Banco analisados[24] enfatizam o investimento público na educação básica: a rentabilidade da educação seria especialmente elevada no nível primário já que a alfabetização universal gera grandes externalidades para a sociedade – a educação das meninas, por exemplo, estaria vinculada à melhoria da saúde das mulheres e seus filhos e a taxas mais baixas de fecundidade. Eles reconhecem os resultados alcançados pelos países latino americanos na expansão das matrículas neste setor nas últimas duas décadas e recomendam o investimento na qualidade como continuação desta política. A questão da qualidade é abordada pelo foco na eliminação dos problemas de informação.

---

[22] *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, op. cit. p. 11

[23] The World Bank, *Education Sector Strategy*, Human Development Network, 1999, p. 29

[24] op. cit.

Segundo o Banco, a economia neoclássica assumiria, entre outras coisas, que os mercados são perfeitos; que todos os agentes têm informação completa sobre a qualidade e os preços dos bens e serviços em todas as transações, bem como sobre a confiabilidade dos outros agentes. Mas, continua o Banco, muitos mercados, e na verdade os mais importantes dentre eles, estão longe de corresponder a esta "descrição bucólica" da perfeição do mercado, de modo que, em casos extremos, o mercado deixa de existir deixando a provisão dos bens ou serviços a cargo do governo[25]. No caso da educação, como em todos os mercados de serviços baseados no conhecimento, a limitada possibilidade de escolha traria aos consumidores dificuldades para julgar a qualidade de um serviço, entre outras coisas, pelo fato de que a qualidade e a relevância do processo educacional só podem ser completamente avaliadas depois de terminado este processo. Os pais teriam então que confiar em certificados, avaliações e estatísticas do governo ou de outras agências para decidir, quando isso fosse possível, qual a melhor escola para seus filhos.[26]

A descentralização administrativa, o aumento da autonomia das escolas, o financiamento pelos usuários, o aumento da informação sobre as instituições (através da certificação e do fornecimento de atestados de qualidade) e o encorajamento da competição entre provedores públicos, privados e não-governamentais são sugeridos como meios para resolver as falhas de mercado que produzem estes problemas, ao dar mais poder de decisão a consumidores melhor informados.[27]

---

[25] *Beyond Washington Consensus*, op. cit. p. 12
[26] *ib idem*, p. 14
[27] *ib idem*, p. 8/9

Mas o Banco também reconhece a necessidade de ir além da educação básica para sustentar o crescimento econômico e a competição numa economia global e, com vistas a uma melhor e mais eficiente relação custo-benefício, recomenda o investimento privado nos níveis secundário e superior e na educação e treinamento de adultos. Isto também garantiria uma maior eqüidade ao permitir que os recursos públicos fossem direcionados aos mais pobres[28], dada a crença generalizada de que, em muitos países, os fundos públicos acabam beneficiando os mais abastados em detrimento dos mais pobres ou, mais aqueles do que estes – o financiamento público para a educação superior é o exemplo mais citado desta "perversidade"[29]. Haveria ainda, segundo o Banco, evidências de que o tipo de educação superior fornecida importa para o crescimento econômico, associando positivamente a proporção de estudantes graduados em cursos como matemática, ciências e engenharia com as taxas de crescimento, e "sugerindo retornos mais altos para o investimento nestes campos do que em outros".[30]

Apesar dessas reiteradas recomendações, o Banco faz uma ressalva:

> "Devido às dificuldades de apropriação individual dos retornos à criação e adaptação de conhecimento novo (por parte de pessoas, firmas, escolas ou institutos de pesquisa), um 'efeito de transbordamento' – uma externalidade – interfere: haverá sub investimento não apenas em pesquisa (mesmo pesquisa destinada à adaptação e não à criação) mas no fator chave na produção de pesquisa, ou seja, em pesquisadores. Esta é uma razão pela qual universidades e governos geralmente subsidiam estudantes que estão obtendo diplo-

---

[28] *ib idem* e *Education Sector Strategy*, op. cit. p. 34.
[29] *Oportunity Foregone – education in Brazil*, op. cit. p. 22.
[30] *ib idem*, op. cit. p. 43.

mas de pesquisadores de preferência àqueles que estão obtendo diplomas profissionais – (...). Uma outra razão para o suporte público ao treinamento avançado, especialmente em campos de pesquisa, é o seu alto custo: com mercados de capital imperfeitos, futuros estudantes podem não ser capazes de financiar sua educação, mesmo quando são capazes de se apropriar completamente dos retornos (*). A necessidade de financiamento é especialmente premente para crianças de famílias pobres. O subsídio nestes casos pode aumentar não só a eficiência econômica e o crescimento, ao assegurar que estudantes talentosos sejam mais capazes de realizar o seu potencial, mas também a eqüidade. *Obviamente, as limitações de recursos implicam na cuidadosa focalização destes gastos ou subsídios nas áreas onde as externalidades são maiores, ou onde as imperfeições do mercado de capital são mais restritivas.*"[31]
"Para a maioria dos países em desenvolvimento, a pesquisa local deve se concentrar nas necessidades mais essenciais."[32]

O reconhecimento das limitações e dificuldades do financiamento privado para a pesquisa e a formação de pesquisadores – essenciais para permitir a aquisição (adaptação e criação) de conhecimento – não impede o Banco de insistir na recomendação de que o financiamento público para estas atividades seja subordinado ao critério econômico da eficiência: investir onde as externalidades e as imperfeições do mercado (enquanto alocador) forem maiores (desperdiçarem/desviarem recursos dos usos eficientes).[33] Isto porque:

"A estratégia apropriada para a maioria dos países em desenvolvimento, (...), é adquirir tecnologia estrangeira o mais barato possí-

---

* referência ao sistema de crédito educativo através do qual estudantes financiados durante a graduação devem saldar esta dívida depois de integrados ao mercado de trabalho.

[31] *ib idem*, p. 44 – versão livre, grifo nosso

[32] ib idem, p. 38

[33] *Knowledge for Development*, op. cit. p. 48

vel e usá-la do modo mais eficiente possível, adaptando-a às condições locais. *Conhecimento novo na forma de descobertas e invenções científicas requer abundantes recursos financeiros, capacidades humanas sofisticadas e tino comercial para manter-se à frente de competidores* – ***fatores geralmente além do alcance dos países em desenvolvimento***. Ser um 'seguidor' tecnológico não machucou as economias do Leste Asiático, que começaram seu espetacular crescimento sendo muito boas na adaptação de tecnologia estrangeira."[34]

Deste modo, há uma ênfase na necessidade de seletivizar o financiamento público nas áreas de educação, pesquisa e desenvolvimento, incentivando a diversificação das fontes de recurso das instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, bem como o fornecimento privado do ensino superior. Dessa ênfase decorrem o incentivo ao aumento da qualidade nestas instituições e ao aumento do acesso dos estudantes que não podem pagar por elas[35] através de sistemas de avaliação e de subsídio, respectivamente. Como meio de baratear o custo e aumentar o acesso à educação são também sugeridos mecanismos alternativos de provisão, fundamentalmente baseados nas novas tecnologias: cursos fornecidos via *Internet*, educação à distância (tele-cursos), e treinamento de professores via satélite.

F. O BM E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Para o Banco Mundial, o financiamento público da educação superior no Brasil, além de contribuir para o aumento das desigualda-

---

[34] *ib idem*, p. 42 – versão livre, grifo nosso

[35] *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, op. cit. p. 62

des sociais e econômicas, é extremamente ineficiente, as universidades públicas consideradas caras e mal administradas, o que estaria forçando o país "a considerar meios de aumentar o financiamento privado para a educação superior, estabelecendo taxas nas instituições públicas e apoiando o crescimento da educação privada."[36]

A eficiência interna na educação superior é medida pelo Banco através da porcentagem de estudantes ingressantes que obtém a graduação e pelo número de anos necessários para produzir um graduado[37]. Segundo estes critérios – e de acordo com a teoria do capital humano que presume que estudantes pagantes serão mais motivados a terminar seus estudos mais rapidamente – as instituições federais de ensino são declaradas menos produtivas do que as privadas, apesar do reconhecimento do fato de que as universidades privadas podem, não querendo desencorajar seus estudantes pagantes, ter padrões mais baixos. Do mesmo modo, o custo da educação superior pública é declarado alto, apesar de admitida "a dificuldade de estimar dados confiáveis sobre custos e a impossibilidade de separar os custos nas categorias tradicionais de ensino, pesquisa, serviços e administração", além da alta taxa de inflação e de flutuação no valor da moeda significar que comparações internacionais podem levar a conclusões erradas. [38]

Como principais fatores que contribuem para a elevação do custo da educação superior pública são mencionados a elevada relação alunos/professores e alunos/funcionários – reconhecidamente afetados pela alta proporção de pós-graduandos nas universidades públicas

---

[36] Paul, Jean-Jacques e Wolf, Laurence *"The Economics of Higher Education"* p. 519 in: Birdsall, Nancy e Sabot, Richard H. (ed.) *Oportunity Foregone – education in Brazil*, BIRD, Washington, 1996

[37] *ib idem*, p. 528

[38] *ib idem*, p. 531/532

quando comparadas às privadas – e a predominância, nas universidades públicas, de matrículas nos cursos mais caros como medicina, odontologia, engenharia, física, química, entre outros, apesar de as instituições privadas também serem responsáveis por um número significativo das matrículas nestes mesmos cursos.[39]

Podemos verificar claramente, no material examinado, que o Banco prioriza, para os países em desenvolvimento (como o Brasil) o investimento em educação fundamental. Pode-se verificar, ainda, que se dá muito menos espaço à educação superior (e à atividade de pesquisa com ela relacionada) e que tal espaço é utilizado, basicamente, para indicar a necessidade de "liberar" os recursos públicos de tal responsabilidade (para utilizá-los, repetimos, no ensino fundamental).

Como notamos páginas acima, "o Banco enfatiza em seus documentos a importância de adquirir e adaptar o conhecimento já disponibilizado por outros países", ou a "importação de conhecimento como o 'melhor caminho para ampliar a base de conhecimento' nos países em desenvolvimento". Além disso, esse tipo de recomendação e de ênfase é justificada por uma preocupação com a equidade, ao permitir que os recursos públicos fossem direcionados aos mais pobres, dada a crença generalizada de que, em muitos países, os fundos públicos acabam beneficiando os mais abastados em detrimento dos mais pobres ou, mais aqueles do que estes.

Em outros termos, o pouco espaço dedicado pelas análises do Banco à política de educação superior – e as curtas mas incisivas recomendações de privatização do seu financiamento – não parece casual. Por si só, indica uma política. Indica também o "lugar" que o

---

[39] ib idem, p. 526/536

Banco parece reservar para os países em desenvolvimento na nova divisão internacional do trabalho. Se nos permitissem o jogo de palavras, trata-se de uma ausência que se impõe, um silêncio que fala.

III. BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL, *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997* – "O Estado num Mundo em Transformação", Oxford University Press

BIRDSALL, Nancy & **SABOT**, Richard H. (ed.) *Opportunity Foregone – educationa in Brazil*, BIRD, Washington, 1996

BIRDSALL, Nancy & **JAMES**, Estelle, *Efficiency and Equity in Social Spending – how and why Governments misbehave*, The World Bank, 1990

BURKI, Shahid Javed & **PERRY**, Guillermo E., *Beyond the Washington Consensus – institutions Matter*, The World Bank, Washington, 1998

CORAGGIO, José Luís, *"Human Capital: The World Bank's Approach to Education"* in: CAVANAGH, John, WYSHAM, Daphne e ARRUDA, Marcos *Beyond Bretton Woods*, Pluto Press, London 1994

Jornal **FOLHA DE SÃO PAULO**

JONES, Philip W., *World Bank Financing of Education – lending, learning and development*, London, Routledge, 1996

MARSHALL, T. H., *cap. 6 "A guerra e o Estado de bem-estar social"* in: *Política Social*, Zahar, Rio, 1967

ROMANO, Roberto *"Depois do Pacote e dos Cortes de Bolsas"* in: *Educação e Sociedade*, n. 63, ago/98

SOUZA, Paulo Renato *"Investimento sem Risco"* in: revista *Exame*, jul/96

WILLIAMSON, John, *"What Washington mean by policy reform"* in: Williamson (ed.) *Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington, D.C., Institute of International economics, 1990

THE WORLD BANK, *World Development Report – 1998/99 –* "Knowledge for Development", Oxford University Press

_____ , *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, LAC Social and Human Development Network, disponível no *site* do Banco Mundial: www.worldbank.org

_____ , *Education Sector Strategy,* Human Development Network, disponível no site do Banco Mundial: www.worldbank.org