PARA ONDE VAI A UNIVERSIDADE?

os organismos multilaterais e o financiamento da educação superior no Brasil

Claudiomar Ferreira do Nascimento *

Fabrine Pereira de Brito **

Joivaldo Sousa Lopes ***

RESUMO

Tratar do ensino superior no Brasil é refletir sobre as relações entre Estado (esfera pública) e sociedade civil (esfera privada). Este estudo pretende apresentar bases para o atual debate sobre o projeto de reforma da universidade brasileira. Neste sentido, cabe analisar a Lei N.º 11.096, de 13 de Janeiro de 2005 que institui o PROUNI, como parte fundamental deste processo, entendendo-se este debate como de suma importância para o futuro da universidade pública e da sociedade de um modo geral, observando principalmente suas fundamentações primárias como inseridas dentro do novo modelo de organização do trabalho em escala mundial.

Palavras-chave: Organismos internacionais, Reforma Universitária, Financiamento, PROUNI

ABSTRACT

To treat of the higher education in Brazil is to contemplate about the relationships among State (public sphere) and civil society (deprived sphere). This study intends to present bases for the current debate on the project of reform of the Brazilian university. In this sense, it fits to analyze the Law N.º 11.096, of January 13, 2005 that institutes PROUNI, as fundamental part of this process, understanding each other this debate as of highest importance for the future of the public university and of the society in a general way, observing mainly your primary foundations as having inserted inside of the new model of organization of the work in world scale.

Keywords: International organisms, Reforms Academical, Financing, PROUNI

1 INTRODUÇÃO

Na fase atual de organização do Estado, marcada pelo processo de globalização da economia, são apresentadas características novas e transformações de cunho estrutural cujo motor é a busca incessante pelo lucro. Estamos numa situação que apresenta modificações importantes na base tecnológica e nas formas de produzir, trazendo mudanças significativas na organização do trabalho.

Nesta perspectiva, surge a “reforma” do Estado como prioridade máxima para os principais organismos internacionais do capital como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário

* Estudante de graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão
** Estudante de graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão
*** Estudante de graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão

Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), para as áreas periféricas da economia capitalista.

> A reforma do Estado [...] pretende modernizar e racionalizar as atividades estatais, redefinidas e distribuídas em setores, um dos quais é designado Setor do Serviços Não-Exclusivos, isto é, aqueles que podem ser realizados por instituições não-estatais, na qualidade de prestadoras de serviços.
> O Estado pode prover tais serviços, mas não os executa diretamente nem executa uma política reguladora dessa prestação. Nesses estão incluídas a educação, a saúde, a cultura e as utilidades públicas, entendidas como "organizações sociais" pretadoras de serviços que celebram "contratos de gestão" com o Estado. (CHAUÍ, 1999, p.)

E é nesta conjuntura que se refletem as mudanças ocorridas na educação, como as mudanças de técnicas de controle de qualidade, de técnicas de gerenciamento, a parceria com a iniciativa privada, a educação à distância, etc.

A burguesia[1], para justificar seu ataque à educação, procura se ancorar na crise do ensino público e de valores baseados nessa nova organização do trabalho, como forma para aumentar a produtividade e reproduzir as novas e profundas relações econômico-sociais existentes no seio da sociedade moderna.

2 A POLÍTICA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS DO CAPITAL PARA EDUCAÇÃO

No Brasil, as propostas de reforma universitária elaboradas pelos organismos internacionais (BM, UNESCO e OMC) podem ser observadas diretamente nas tentativas dos vários governos que se sucederam principalmente a partir da década de 90 até a presente data e, em particular, ao se observar as atitudes encaminhadas pelo atual governo Luís Inácio Lula da Silva no sentido de "reformar" a educação superior no Brasil.

> A atuação destas organizações está ligada ao aspecto financeiro, ao fornecimento de empréstimos aos países periféricos, mas, sobretudo, ao controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades, travestidas pela imagem de assessorias técnicas. (LIMA, 2003, p. 145)

Assim, ainda segundo Lima, o discurso desses organismos internacionais para a educação vem considerar a necessidade de reduzir recursos financeiros para a educação e "democratizar" principalmente a superior, "abrindo a possibilidade para outras fontes de financiamento da atividade educacional via setores privados [...]." Dessa forma, o Banco Mundial vem através do seu discurso sobre a educação, ostentar o papel desta como estratégia de alívio à

[1] Este termo encontra-se apoiado no pensamento de Marx & Engels na obra O manifesto do Partido Comunista.

pobreza, colocando a necessidade de "democratização" da educação superior e propondo o crescimento das instituições particulares através das concessões e o "direcionamento das instituições públicas para a esfera privada através das fundações de direito privado" como parte do processo de privatização da educação pública. "[...] o processo crescente de privatização da educação superior é entendido pelo BM como 'democratização' deste nível de ensino, numa ruptura com a lógica da universidade ao acesso da educação." (LIMA, 2003, p. 146-147)

Esta perspectiva só será alcançada com o processo crescente de privatização deste nível de ensino. No documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiência,* publicado em 1994, o Banco Mundial (1995) apresenta quatro estratégias para a reforma da educação superior na América Latina, Ásia e Caribe. A primeira das propostas estratégicas trata sobre a diversificação das instituições do ensino superior, sob a implicação do desenvolvimento das várias instituições universitárias. A flexibilização das fontes de financiamento das universidades públicas é exposta como segunda estratégia, a partir de três pontos que são: a mobilização de mais fundos privados para o ensino superior; o apoio aos estudantes carentes qualificados; e o maior controle dos recursos fiscais entre e dentro das instituições (BANCO MUNDIAL, 1995). A terceira estratégia redefine as funções do Estado tornando-o agente facilitador que possibilite a implantação das diretrizes privatizantes da educação. A "qualificação" do ensino superior é a quarta estratégia a ser alcançada a partir do atendimento eficaz aos setores privados.

Para conquistar esses objetivos o Banco Mundial defende a cobrança de matrícula e mensalidades para os estudantes, contenção de investimentos por parte do Estado para os gastos considerados não relacionados com a educação. Além da abertura do setor educacional, especialmente da educação superior para a participação das empresas e grupos estrangeiros e a capitação de verbas de associações dos ex-alunos; da elaboração de custos de curta duração e a criação de convênios entre as universidades e as empresas para as pesquisas.

Como resposta ao documento de 1994 do Banco Mundial a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura / UNESCO elabora em 1995 o *Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior* (UNESCO, 1995). Este documento apresenta, de um modo geral, os mesmos fundamentos do documento elaborado pelo Banco Mundial. No aspecto educacional os dois documentos defendem a utilização do sistema educacional como matriz para o mundo do trabalho.

No ano de 1999 o Banco Mundial lança outro documento – *"Estratégia para o Setor Educacional – Documento estratégico do Banco Mundial: a Educação na América Latina e Caribe"* reforçando medidas capazes de aliviar a pobreza como forma de assegurar o controle social e

necessidade de privatização do ensino superior. Ratifica ainda as orientações contidas no documento de 1994 quanto à educação superior. (LIMA, 2003, p. 148)

Em 1998 a UNESCO organiza a Conferência Mundial sobre Educação Superior onde consolida as semelhanças com as propostas do Banco Mundial. Ela parte da concepção sobre a necessidade de adequação dos países periféricos à lógica do capitalismo internacional, onde se faz presente a obrigação de integração entre a educação e a esfera produtiva. O financiamento da pesquisa deve ser feito pela esfera privada, esta seria a base para a produção do conhecimento. É defendida a diversificação das instituições do ensino superior. (LIMA, 2003, p. 148).

A UNESCO também propõe a flexibilização de contrato docente e da formação profissional, junto com o encurtamento desta última. Um outro aspecto é a concepção de que o Estado e a sociedade civil devem estar comprometidos com o investimento na educação superior. Defende ainda a prestação de contas da universidade à sociedade por meio da avaliação, considerando sua importância, o processo se torna ainda mais indispensável quando a mundialização coloca em jogo as credenciais e os títulos conferidos.

A Organização Mundial do Comércio / OMC defende a privatização e mercantilização da educação, dentre as quais a inclusão da educação no seu Acordo Geral sobre o Comércio de Serviço (AGCS ou GATS no inglês), que entrou em vigor em janeiro de 1995.

Em caráter geral o AGCS / GATS estabelece princípios e define o marco de referência sobre o tema dos serviços, mas com duras normas. Ele tem por objetivo liberalizar o comércio de quaisquer tipos de serviços, com exceção naqueles que forem fornecidos no exercício da autoridade governamental. A proposta da inclusão da educação nesse acordo visa a abertura das fronteiras aos serviços educacionais e sua regulamentação como “serviço comercial”, como opção de investimento de grupos privados. (LIMA, 2003, p. 149)

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O PROUNI

A criação do Grupo Interministerial (BRASIL, 2003), em 20 de outubro de 2003, pelo governo Luís Inácio Lula da Silva teve como objetivo propor as resoluções sugeridas para o ensino superior brasileiro a partir das determinações dos organismos internacionais, mais especificamente para as universidades federais, partindo do pressuposto de que estas universidades atravessam grande crise financeira e estrutural.

> A partir de um tripé constituído pelo Banco Mundial, pelo próprio governo Lula da Silva e por uma ONG francesa, ORUS, dirigida por Edgar Morin, está sendo erigido um falso consenso que poderá redefinir profundamente a universidade brasileira e quiçá de diversos países latino-americanos, representando a vitória de um projeto asperamente combatido

> por sindicatos, estudantes, reitores, entidades científicas, fóruns de educadores e partidos, no curso da última década: a conexão com o mercado e, mais amplamente, a conversão da educação em um mercado. (LEHER, 2004, p.)

A conclusão deste Grupo, segundo seu relatório, é que as universidades estão em crise e que somente uma profunda reforma – a reforma universitária – poderá dar fim a esta situação, juntamente com um programa emergencial de apoio às universidades que vise resolver em caráter emergencial os problemas ora existentes nestas instituições. Neste sentido, o anteprojeto de Reforma Universitária segue em dois sentidos: o da autonomia financeira das universidades e o da autonomia didático-pedagógica.

A questão do financiamento é uma dos assuntos mais polêmicos dentro do Anteprojeto de Reforma Universitária (BRASIL, 2004), proposto pelo governo Luís Inácio Lula da Silva em particular e, de um modo geral, pelos organismos internacionais do capital.

O atual projeto de autonomia universitária é colocado como “tábua de salvação” para as IFES, ou seja, a autonomia seria um caminho para as universidades tornarem-se mais “ágeis e modernas”. A bandeira histórica da autonomia didático-pedagógica defendida pelos movimentos de educação dá espaço para uma nova autonomia, a financeira, onde as universidades serão obrigadas a buscar recursos na iniciativa privada. Esse pensamento é corroborado pela ANDIFES – Associação Nacional dos Diretores de Instituições de Ensino Superior. Entretanto, essa proposta de autonomia universitária vem mascarar o verdadeiro objetivo do governo que é cumprir uma agenda proposta e determinada pelos organismos internacionais – FMI, Banco Mundial, OMC, que é privatizar a universidade pública a fim de atender às demandas do mercado.

O Grupo Interministerial conclui ainda que nos últimos anos, têm observado a nítida tendência a aumentar a participação de recursos não orçamentários na composição dos financiamentos das atividades das universidades federais, tanto por meio de convênios com empresas estatais, governos estaduais e municipais, como de serviços diversos. Tais valores poderiam ser aumentados, se as universidades federais contassem com a autonomia financeira por elas pleiteada. Com esses dois instrumentos – autonomia e Fundação de Apoio – as universidades federais certamente disporiam de condições não só para aumentar a captação de recursos, mas também para gerenciar com mais eficiência e previsibilidade os recursos que consegue captar. (BRASIL, 2003)

Outra questão se coloca contra a privatização das universidades é o fato de ser mais um setor estratégico que estaria nas mãos da iniciativa privada e com certeza nas mãos do capital internacional. Isto quer dizer que as universidades federais correm o risco de apenas fazerem projetos que atendam interesses escusos, pois a autonomia de captação de recursos conduzirá à

perda da autonomia do desenvolvimento de projetos que atendam aos interesses da sociedade e não de pequenos grupos.

Um dos primeiros encaminhamentos do atual governo tendo em vista a "reformar" a universidade pública brasileira da veio no sentido de eliminar os limites entre o público e o privado, "configurando um sistema único indiferenciado, em que todas as instituições, independemente de sua natureza jurídica, farão parte da 'cruzada governamental' para ampliar o acesso ao ensino superior". (LEHER, 2004).

É a partir do Programa Universidade para Todos – PROUNI – que regulamenta as atividades das entidades "de assistência social no ensino superior." (BRASIL, 2005), que o governo Lula da Silva constrói um projeto polêmico que se implementado trará mudanças estruturais no ensino superior no país.

Dos jovens entre 18 e 24 anos, apenas 9% estão conseguindo chegar ao terceiro grau. Isso mostra a carência do ensino superior no Brasil. A expansão do ensino privado cresce assustadoramente, em detrimento de um escandaloso sucateamento do ensino superior gratuito. Apresenta-se hoje, segundo dados do INEP, um total de 1859 instituições de ensino superior espalhadas pelo país. Destas, tem-se apenas 207 instituições públicas federais, estaduais e municipais para um universo de 1652 instituições particulares. (INEP, 2003, p. 01).

> Ao trilhar o caminho da expansão da oferta pelo setor privado, a proposta do governo estimula diversos enganos. Freqüentemente supõe-se que estudantes de instituições públicas têm renda familiar superior à de seus colegas nas IES privadas. Dados do IBGE e do Inep indicam que a realidade é exatamente oposta. A elitização do ensino em nosso país ocorre não por meio do vínculo institucional, mas pelo curso freqüentado, e em cada curso a renda média dos estudantes do setor privado é superior à dos estudantes do setor público. (VALENTE; HELENE, 2004, p.

O programa, segundo o projeto, destina bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes que queiram fazer a graduação ou o curso seqüencial de formação específica. É destinado a famílias que tenham renda inferior a 3 salários mínimos, tenham saído do ensino médio público e/ou portador de necessidades especiais, sendo que sua admissão se dá pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

> Para resolver o que considera uma das principais fraquezas da educação superior – o fato de "as instituições públicas atraírem grande número de jovens qualificados" enquanto "estudantes com renda média e conhecimentos fracos acabam freqüentando faculdades privadas, freqüentemente de pior qualidade" –, o Banco Mundial propõe um "subisídio-cruzado": universidades públicas cobrariam mensalidades, e uma parte dessa receita seria usada para pagar bolsas para estudantes pobres nas faculdades particulares. Também sugere maior ênfase na "educação superior de curta duração, focada em habilidades técnicas" em detrimento de atividades "nobres" como a produção de conhecimento e pesquisa. (QUAL...caros amigos, 2004)

Segundo a Lei N.º 11.096, de 13 de Janeiro de 2005, no seu Art.5º:

> A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.(BRASIL, 2003, p.)

Em troca, essas instituições serão isentas de quatro impostos: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e a Contribuição para o Programa de Integração Social.

Com esses benefícios fiscais essas instituições incorporarão como lucros, segundo Valente e Helene (2004, p.):

> A renúncia tributária em favor de IES privadas alcançou, em 2003, cerca de R$ 870 milhões; somada à renúncia previdenciária, de R$ 462 milhões, aos débitos previdenciários, de R$ 184 milhões (maio de 2004), e aos gastos do sistema de financiamento estudantil (Fies), de cerca de R$ 900 milhões, chega-se à cifra de R$ 2,4 bilhões. Já no custeio das 54 universidades federais o governo aplicou R$ 695 milhões.

Avaliando os documentos do governo sobre a reforma, pode-se observar, segundo LEHER (2004, p. 05), duas linhas de distribuição de recursos na compra de vagas no setor privado:

> Na primeira situação, as mais competitivas, conforme, poderão receber recursos públicos, independentemente de suas naturezas jurídicas. Assim, o estabelecimento privado, que tem fins mercantis, e a universidade pública e gratuita, comprometida constitucionalmente com a produção de conhecimento, passam a ser um único sistema e, *naturalmente*, ambas deverão possuir o mesmo direito de receber os recursos do Estado, desde que atendam aos requisitos do sistema de avaliação e que tenham "compromisso social".[...]
> No caso da compra de vagas no setor privado, previsto no referido "Programa Universidade para Todos", essas vagas adquiridas nas privadas serão contabilizadas como vagas públicas (atendem ao interesse público), entretanto, o estudante poderá ter gratuidade integral ou não, conforme a sua renda, isso é, serão vagas públicas, mas não gratuitas. Uma questão imediata: por isonomia, se as vagas "públicas" adquiridas nas particulares não é, necessariamente, gratuita, por que as públicas estatais teriam de prosseguir sendo gratuitas?.

Estes preceitos acabem por jogar as universidades públicas no mesmo patamar das privadas, tendo que rebaixar seu padrão de ensino para se adequarem à competitividade e poder lutar pela aquisição de vagas nessa nova configuração de "políticas públicas" para o ensino superior.

4 CONCLUSÃO

As mudanças ocorridas na relação entre capital e trabalho produzem efeitos que acabam se sintetizando nas relações sociais. Junto com esse novo processo de globalização neoliberal, em que o capital internacional monopolista busca cada vez mais lucros a partir de um novo movimento no sentido de "reformar" o papel do Estado a partir da ótica dos principais organismos internacionais do capital para as áreas periféricas da economia capitalista.

Estas mudanças que vêm se processando na educação superior apresentam maior relevo a partir das medidas tomadas pelo atual governo Lula da Silva no sentido de reformar a educação superior tendo como eixo as propostas do Banco Mundial, OMC e UNESCO. Assim, o PROUNI vem se tornar a marca mais acabada e recente deste projeto que vem duramente acabar com as barreiras entre o público e o privado colocando as universidades num momento de redefinição do seu papel junto à sociedade.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRETORES DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior encaminhada ao senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva pela ANDIFES. São Luís: 31 de maio de 2004.

BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiência. Washington: EE.UU., juin de 1995.

BRASIL. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. **Decreto de 20 de outubro de 2003**. Poder Executivo, Brasília, DF: 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Anteprojeto de Lei versão preliminar**, 6 de dezembro de 2004. Brasília: 2004.

_____. **Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade operacional**. [S.l: s.n], 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Estatísticas Básicas e Indicadores da Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil,** 2003.

LEHER, Roberto. Contra-reforma da universidade não diferencia as instituições públicas e privadas, como querem a OMC e a ALÇA. In: **Jornal Combate Socialista**. Local, n. p. 5 - , 8, março de 2004,

LEHER, Roberto. **Reforma universitária do governo Lula**: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais. [S.l: s.n], 2004.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo. In: **Revista Educação e Trabalho Docente**. Brasília, DF, Ano XIII, n. 31, outubro de 2003.

QUAL reforma universitária? **Revista Caros Amigos.** Ano 8 n. 89, agosto de 2004. disponível em http://www.aprofurg.org.br/carosamigos.html. Acesso em 25 / 02 / 05.

UNESCO. Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior. In: **Revista Educação Brasileira**, 17 (34): 153-221, 1º sem. 1995.

VALENTE, Ivan , HELENE, Otaviano. O Prouni e os muitos enganos. **Folha de São Paulo**, sábado, 11 de dezembro de 2004. disponível em Http://Www.Andes.Org.Br/Imprensa/Ultimas/Contatoview.Asp?Key=3116. Acesso em 25 / 02 / 2005.