

O Impacto do Relatório Elaborado pelo Banco Mundial na Educação Superior no Brasil

The Impact of the Report Prepared by the World Bank on Higher Education in Brazil

Elizeu da Silva Góis^{a*}; Soraia Kfourri Salerno^b; Samira Fayez Kfourri

^aUniversidade Estadual de Londrina, PR, Brasil.

^bUniversidade Estadual de Londrina, Departamento de Educação PR, Brasil.

^cUnopar, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Metodologias para o Ensino de Linguagens e suas Tecnologias, PR, Brasil.

*E-mail: elizeugois@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho traz o estudo da Educação Superior no Brasil, sua importância, orientações e estratégias do gasto público para este nível educacional. A Educação Superior destaca-se pelo papel social que esse nível educacional promove no desenvolvimento da ciência, formação de profissionais e consequentemente amadurecimento de uma sociedade. Assim, respaldados por esses princípios, objetivamos esclarecer a lógica que permeia o Relatório Ajuste Justo elaborado do Banco Mundial para indicar uma reforma para a Educação Superior pública no Brasil. Com a pesquisa de cunho qualitativo, utilizou-se de procedimentos bibliográficos pertinentes ao campo de estudo que tratam da atual problemática nacional a partir de ações governamentais com a Educação Superior, bem como o estudo documental pela análise do Relatório Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil; tendo por intuito identificar como a Educação Superior no Brasil é contemplada no documento e as recomendações apresentadas pelo Banco Mundial. O estudo demonstra que há fortes possibilidades de desmantelamento da Educação Superior pública, uma vez que os governos nacional e estadual tem realizado cortes de verbas destinadas às universidades. Embora se busque demonstrar ganhos na implementação dessa política, se reconhece um processo gradual de cortes orçamentários à universidade pública no Brasil, acentuado a precarização deste nível.

Palavras-chave: Educação Superior. Universidade Pública. Relatório do Banco Mundial. Gasto Público.

Abstract

This work brings the study of Higher Education in Brazil, its importance, guidelines and strategies of public spending for this educational level. Higher Education stands out for the social role that this educational level promotes in the development of science, training of professionals and, consequently, the maturation of a society. Thus, supported by these principles, we aim to clarify the logic that permeates the Fair Adjustment Report prepared by the World Bank to indicate a reform for public Higher Education in Brazil. With the qualitative research, bibliographical procedures relevant to the field of study that deal with the current national problem from governmental actions with Higher Education were used, as well as the documental study through the analysis of the Report A Just Adjustment: analysis of efficiency and equity of public spending in Brazil; with the aim of identifying how Higher Education in Brazil is contemplated in the document and the recommendations presented by the World Bank. The study demonstrates that there are strong possibilities of dismantling public Higher Education, since national and state governments have cut funding for universities. Although it seeks to demonstrate gains in the implementation of this policy, it recognizes a gradual process of budget cuts to the public university in Brazil, accentuating the precariousness of this level.

Keywords: Higher Education. Public university. World Bank report. Public Spending.

1 Introdução

A Educação Superior tem sua importância pelo papel social que esse nível educacional promove no desenvolvimento da ciência, formação de profissionais e consequentemente amadurecimento de uma sociedade. Assim, a valorização dos profissionais com condições adequadas de trabalho, justificariam o investimento para promover a produção de conhecimento e a formação humana. No entanto, a Educação Superior no Brasil encontra-se distante desde ideal.

O documento *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, divulgado em novembro de 2017 pelo Grupo Banco Mundial, buscou-se verificar sua conjuntura confrontando-o com outros estudos que apresentam a realidade atual do país. Tal análise é importante,

pois além deste documento abordar a Educação Superior, em especial sobre o seu financiamento, faz inferências destoantes, não considerando a real complexidade da sociedade brasileira.

Com base neste contexto, entende-se pela pertinência em se debruçar sobre este tema. Assim, este trabalho, tem como problema de pesquisa a questão: qual a lógica permeia o Relatório Ajuste Justo do Banco Mundial para indicar reforma na Educação Superior pública no Brasil?

A pesquisa de cunho qualitativo, de abordagem crítico dialética, pautou-se da pesquisa bibliográficas pertinentes ao campo de estudo a partir de ações governamentais com a Educação Superior, bem como em estudo documental pela análise do documento *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*.

Alicerçado em referenciais teóricos este trabalho buscou analisar a atual problemática nacional, ou seja, o flagrante desinteresse do Estado com a Educação Superior pública. Desinteresse que se materializa em propostas como cobrar mensalidades em universidades públicas, ausência de investimento não só na questão material, mas também no número de contratação de professores.

Tais situações-problema são, reiteradamente, justificadas pelo Estado pela bandeira do ‘gasto público’ no Brasil, sendo utilizado como argumento para a contenção de gastos neste nível educacional.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

Utilizamos como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica de vertente qualitativa, que caracteriza-se pelo levantamento de referencial teórico, bem como a análise do relatório intitulado *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil de 2017*, desenvolvido pelo Grupo Banco Mundial, o qual enfatiza que o Brasil enfrenta grandes desafios para suportar os gastos públicos. Esse documento foi solicitado ao Banco Mundial pelo Ministro Joaquim Levy no início da segunda gestão do governo Dilma Rousseff, sendo entregue em novembro de 2017, o qual teve grande repercussão na mídia e impacto entre as pesquisadoras e entidades representativas.

2.2 A Universidade no Brasil e sua Função Social

A universidade tem seu berço na Europa, desde século XI a XIII e, a expressão na América Latina no século XVI; já no Brasil, a universidade surge como uma instituição tardia, no século XX. Já sua configuração institucional, tal qual conhecemos hoje, definida na primeira metade do século XIX.

Sobre essa configuração tem-se os três modelos clássicos de universidade: o modelo napoleônico, o modelo anglo-saxônico e o modelo prussiano (ou alemão). A Educação Superior no Brasil surge com o caráter do modelo napoleônico e na segunda metade do século XX tem-se a difusão do modelo anglo-saxônico ou de mercado. Já o modelo alemão é uma concepção de universidade com autonomia e imersa na pesquisa pela indissociabilidade com o ensino. Como características destes modelos temos com a prevalência do Estado a base do modelo napoleônico; prevalecendo a sociedade civil tem-se o modelo anglo-saxônico; e sobre a autonomia da comunidade acadêmica se funda o modelo prussiano (SILVA JÚNIOR, 2017).

A universidade no Brasil passa pela visão humanista à efficientista, tendo uma forte expressão, no período militar, como apontado por Silva (2001).

No período Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994), as universidades federais em atendimento a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB), que prevê uma sistemática para sua avaliação, cujos instrumentos foram

criados pelo Ministério da Educação. Oportuno destacar que foi nesta época que se tentou ‘publicizar’ a universidade, segundo um programa mais amplo, cuja proposta era implantar a administração pública gerencial nos moldes internacionais, pelo então ministro Bresser Pereira (ÉSTHER, 2007, p. 23).

Segundo Catani e Oliveira (apud ÉSTHER, 2007), ao abordar sobre a ingerência do Banco Mundial no Governo brasileiro, aponta que a universidade pública se vê obrigada a submeter-se aos imperativos do Banco Mundial:

Cattani e Oliveira (2002, p. 35), afirmam que, a lógica do governo é a de que “[...] a multiversidade de funções só é possível nas universidades de excelência, sendo que as demais instituições deviam investir em áreas e atividades em que seja possível obter resultados satisfatórios”.

Para Sguissardi (2005), a identidade da universidade corre risco, pois a universidade passa a ser gerida nos moldes empresariais, tendo a educação como uma semimercadoria no quase mercado educacional.

Na sequência expostas considerações sobre a análise do documento que defende a mudança do modelo de universidade pública para um modelo de cunho privado, tendo como material empírico o documento do Banco Mundial.

2.3 O Relatório do Banco Mundial sobre Gasto Público

O Relatório foi solicitado ao Banco Mundial pelo Ministro Joaquim Levy no início da segunda gestão do governo Dilma Rousseff, sendo entregue em novembro de 2017, o qual teve grande repercussão na mídia e impacto entre os pesquisadores e entidades representativas.

De acordo com o Relatório *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil de 2017*, desenvolvido pelo Grupo Banco Mundial, o Brasil enfrenta grandes desafios para suportar os gastos públicos.

O Relatório enfatiza que, no Brasil, o crescimento das despesas primárias é maior que o Produto Interno Bruto (PIB). Esses gastos exacerbados são provenientes da rigidez constitucional em determinadas categorias como folha de pagamento e previdência social, ocasionando quase nenhum espaço para as despesas discricionais e de investimento.

Nessa perspectiva, o governo federal requisitou ao Banco Mundial a elaboração do Relatório objetivando efetuar uma análise aprofundada concernentes aos gastos do governo, possibilitando apontar alternativas cujo objetivo seria reduzir o déficit fiscal a um patamar sustentável.

No que diz respeito a metodologia aplicada, o Relatório se limita a mencionar que “a análise é baseada nas melhores práticas internacionais e na revisão da eficiência dos gastos entre as diferentes entidades e programas governamentais” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.5), tal explicação sumária causa estranheza, uma vez que seus resultados/conclusões tem por objetivo influenciar e/ou identificar alternativas nas políticas de um país, no entanto, tais informações foram suprimidas.

2.3.1 A Educação Superior no Relatório

No intuito de identificar programas governamentais que não atingem de forma eficaz seus objetivos, o Relatório também apontou programas governamentais que beneficiam o público mais rico ao invés do mais pobres. Nesse sentido, o Relatório busca identificar possíveis reformas que tornariam os gastos públicos mais eficazes, eficientes e equitativos.

Entre os programas, especificamente no que diz respeito à Educação ligada a Educação Superior, o Relatório, nas páginas 13 e 14, retratou que:

As despesas com ensino superior são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas. Uma reforma do sistema poderia economizar 0,5% do PIB do orçamento federal. O Governo Federal gasta aproximadamente 0,7% do PIB com universidades federais. A análise de eficiência indica que aproximadamente um quarto desse dinheiro é desperdiçada (BANCO MUNDIAL, 2017, p.13).

Segundo o documento, isso também reflete nos níveis de gastos por aluno nas universidades públicas, os quais são de duas a cinco vezes maior que o gasto por aluno em universidade privadas.

Infere-se da exposição acima citada de que o investimento na Educação Superior, o que incluiu as universidades federais, são gastos ineficientes, levados ao desperdício, no entanto, sem apontar, objetivamente, de que forma isto ocorre.

Sobre esta alegação, cabe ressaltar um estudo de 2018 intitulado *Pesquisa no Brasil - Um relatório para CAPES*, realizado pela empresa norte-americana *Clarivate Analytics*. Nele foi apontado que a produção científica brasileira é produzida em sua maior parte pelas instituições públicas de ensino, o que desconstrói as alegações do Relatório. De acordo com o estudo realizado pela empresa norte-americana, e divulgado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o qual reflete os dados de 2011 a 2106, foram produzidos nesse período “250 mil *papers* que fazem parte da base de dados internacional *Web of Science*.”¹

Os resultados obtidos pela empresa norte-americana demonstram dados os quais o Relatório do Banco Mundial não poderia ter deixado de avaliar, ou seja, gasta-se mais para preservar uma universidade pública que uma privada pelo simples fato de que ela está investindo em pesquisa e os resultados obtidos são disponibilizados à sociedade.

Ressalta-se, ainda que, esse mesmo estudo realizado pela empresa norte-americana, também foi abordado em 2019 pela jornalista Mariluce Moura no portal *Ciência na Rua* sendo publicado, também, logo após no site da Academia Brasileira de Ciências. Na publicação de 2019, a jornalista, no portal *Ciência na Rua*, informou que o crescimento da produção científica:

foi baseada na capacidade de produzir ciência das universidades públicas brasileiras, com a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas

(Unicamp), ou seja, duas grandes universidades estaduais paulistas, mais algumas grandes universidades federais, como a do Rio de Janeiro (UFRJ), a de Minas Gerais (UFMG) e a do Rio Grande do Sul (UFRGS), na liderança desse processo. Mais de 95% dessa produção científica do Brasil nas bases internacionais deve-se, assim, à capacidade de pesquisa de suas universidades públicas.

O presidente da Academia Brasileira de Ciências, Luiz Davidovich, professor da UFRJ, também se manifestou sobre essa abordagem nos seguintes termos:

[...] de acordo com recente publicação feita por Clarivate Analytics a pedido da CAPES, o Brasil, no período de 2011-2016, publicou mais de 250.000 artigos na base de dados Web of Science em todas as áreas do conhecimento, correspondendo à 13ª posição na produção científica global (mais de 190 países)”. As áreas de maior impacto, prossegue, “correspondem a agricultura, medicina e saúde, física e ciência espacial, psiquiatria, e odontologia, entre outras.

[...]. Mais de 95% das publicações referem-se às universidades públicas, federais e estaduais. O artigo lista as 20 universidades que mais publicam (5 estaduais e 15 federais), das quais 5 estão na região Sul, 11 na região Sudeste, 2 na região Nordeste e 2 na Centro-Oeste.

É preciso destacar que a Educação é inerente e necessária à sociedade humana não podendo ser taxada como dinheiro desperdiçado ou coisa que não o valha.

Prossegue o texto do Relatório afirmando que a limitação do financiamento com base no número de estudantes, “A limitação do financiamento a cada universidade com base no número de estudantes geraria uma economia de aproximadamente 0,3% do PIB.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.13).

Um dado que o Relatório não revela, é que o número considerado baixo de estudantes por professor, diz respeito à pesquisa, que requer uma relação menor de professor e aluno. Também, precisa levar em conta problemas referentes a superlotação em salas de aula, dado que ocorrem em instituições privadas.

Defesa presente no Relatório, que a universidade deixe seu caráter de direito e passe a ser bem de consumo, deixando de ser gratuita.

Expandir o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), são alternativas apresentadas pelo Banco Mundial:

A extensão do FIES às universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudo gratuitas a estudantes dos 40% mais pobres da população (atualmente, 20% de todos os estudantes das universidades federais e 16% de todos os estudantes universitários no país), por meio da expansão do programa PROUNI. Todas essas reformas juntamente melhorariam a equidade e economizariam pelo menos 0,5% do PIB do orçamento federal (BANCO MUNDIAL, 2017, p.14).

Procurando sustentar esse entendimento, o Relatório, com base nos resultados da análise, apresenta a indicação de duas

1 INVESTSP - Agência Paulista de Promoção de Investimentos e competitividade. Disponível em: <<https://www.investe.sp.gov.br/noticia/99-das-pesquisas-sao-feitas-pelas-universidades-publicas/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

linhas de reforma da Educação Superior, são elas:

- (i) Limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais eficientes geraria uma economia imediata de 0,26% do PIB. As universidades que receberem menos recursos como resultado desta medida teriam de reconsiderar sua estrutura de custos e/ou buscar recursos em outras fontes, como já é a norma nos sistemas acadêmicos com os melhores níveis de desempenho.
- (ii) Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares (BANCO MUNDIAL, 2017, p.137).

Como se observa, o item (i) traz o caráter de eficiência do setor privado, num conceito deslocado do sentido da universidade como produtora de conhecimento. Nesse contexto, Saviani (2011, p. 15) apresenta que, embora o percentual de instituições privadas seja superior, o percentual de produção de conhecimento vem da universidade pública. Já no item (ii), se introduz a cobrança de taxa, atribuindo o bem público, como um bem de consumo.

É oportuno salientar que a abordagem neoliberalismo possui firmes ligações com o encontro que aconteceu em Washington em 1989 o qual ficou conhecido como *Consenso de Washington* (SILVA JÚNIOR, 2017) reunindo representantes do governo norte-americano, FMI, BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e representantes de vários países a fim de regularizar (e buscar acordo sobre) as principais diretrizes de política econômica, as quais deveriam ser implementadas pelos países participantes, o que inclui o Brasil. Em outras palavras, as diretrizes expressas no Relatório do Banco Mundial (2017) estão sintonia com as sistematizações as quais o Brasil, há décadas, vem, paulatinamente, implantando nas políticas públicas.

A proposta do Relatório, no que diz respeito a Educação Superior, seria adotar o mesmo sistema das instituições privadas, ou seja, de que os alunos deveriam pagar pela sua Educação. Ou seja, é como se a Educação fosse responsável, exclusivamente, pelas desventuras do Governo em não implantar políticas educacionais eficazes.

O artigo 208, inciso V, da Constituição Federal de 1988 assegura o direito à Educação, garantido o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa [...]”. Nessa perspectiva, torna-se inconcebível adotar a tese de que os alunos deveriam pagar pela sua Educação. Nesse mesmo sentido estão os artigos 205 e 206, da Constituição Federal reconhecendo o direito à Educação como direito de todos e dever do Estado.

Portanto, ao contrário do que é mostrado no Relatório, os benefícios destinados às universidades públicas não podem ser vistos como ‘incentivos perversos’, incentivos que não possuem efetivo objetivo.

É preciso esclarecer de que as frágeis estimativas trazidas no Relatório não são capazes de demonstrar a real situação da Educação superior no Brasil, “na medida em que se baseiam em premissas e dados equivocados” (AVANCINI 2017).

Incluir, indiscriminadamente, a Educação Superior na Revisão das Despesas Públicas (PER, na sigla em inglês),

é um contrassenso. É certo de que a Educação Superior brasileira necessita de melhorias, mas não é buscando cortes e cancelamentos de recursos aplicados em Educação que se conseguirá atingir uma melhor condição.

É preciso repensar e reavaliar as políticas educacionais quanto ao modelo de expansão da Educação Superior no Brasil. Não pauta-la simplesmente como uma “corrida do ouro” (mercantilização); ou como uma busca frenética como a utilizada na lógica do mercado (SGUISSARDI, 2008, p. 25). No atual cenário, revelasse como vital políticas públicas capazes de fortalecer a Educação Superior, não vendo-a como uma espécie de mercadoria.

Outro ponto a ser mencionado no Relatório é a afirmação de que os estudantes de universidades públicas tendem a apresentar melhor desempenho em exames padronizados, como, por exemplo, o Enade, em outras palavras, o alto custo por estudante das universidades públicas federais não se reflete em um maior valor agregado para os graduados em comparação com os graduados de outras universidades.

Como se não bastasse, o Relatório menciona que os retornos do ensino superior no Brasil são altos, o que justificaria deixar que os estudantes paguem pela própria Educação, tamanho é o descompasso e a ausência de conhecimento da história educacional brasileira.

É preciso esclarecer que o Relatório tem por objetivo primordial apresentar argumentos e defender teses no sentido de desprestigiar o ensino público: seja alegando ausência de preparo nos professores, seja mencionando altos gastos com a Educação, conseguindo a aceitação de tais alegações, pretende implantar nas universidades um sistema eminentemente empresarial, razão pelo qual ele procura apontar falhas para ser aceito.

3 Conclusão

Segundo o conteúdo e as diretrizes apontadas pelo Relatório do Banco Mundial (2017), ficou demonstrado de que a ideia singular é constituir uma universidade em harmonia com os organismos internacionais por meio de uma nova concepção de universidade, uma universidade segundo os moldes empresariais, na mercantilização do conhecimento.

Buscamos demonstrar que, a Universidade no Brasil e, conseqüentemente, a forma de Educação que ela produz, é alvo dos planos do Banco Mundial. É o que fica claro no Relatório de 2017 emitido pelo Banco Mundial, uma vez que a lógica contida no Relatório está voltada para a lógica de mercado.

Como foi apontado ao longo deste trabalho, o Relatório apresenta um descompasso dos dados e informações, sem nem mesmo apontar a metodologia utilizada em sua elaboração, em outras palavras, apesar de seus fundamentos de cientificidade, existem incongruências ao se analisar o Documento.

Por fim, compreendemos que as propostas apresentadas no Relatório do Banco Mundial para supostamente ‘melhorar’ a Educação Superior no Brasil, busca, na realidade, induzir a

uma política educacional segundo os moldes dos organismos internacionais, ou seja, sob na lógica de mercado, restringindo a Educação a um balcão de negócios.

Referências

- AVANCINI, M. *Relatório do banco mundial distorce dados e ignora a realidade do país, alertam especialistas*. [online]. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/11/30/relatorio-do-banco-mundial-distorce-dados-e-ignora-realidade-do-pais-alertam>>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Diário Oficial*, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 ago. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial*, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- ÉSTHER, A.B. *Universidade: uma “eterna” crise de identidade – UFJF*. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/poseconomia/files/2010/01/td_011_2007.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- INVESTSP - Agência Paulista de Promoção de Investimentos e competitividade. Disponível em: <<https://www.investe.sp.gov.br/noticia/99-das-pesquisas-sao-feitas-pelas-universidades-publicas/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- MOURA, M. Universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil. *Ciência na Rua*. Disponível em: <<https://ciencianarua.net/universidades-publicas-responder-por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil/>>. Acesso em 10 ago. 2023.
- SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3225146/mod_resource/content/1/SAVIANI%202010.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020. Acesso em: 10 ago. 2023.
- SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educ. Soc.*, v.29, n.105, p.991-1022, 2008.
- SGUISSARDI, V. *Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil*. *Educ. Soc.*, v.26, n.90, p.191-222, 2005.
- SILVA JÚNIOR, J.R. *The new brazilian university: a busca por resultados comercializáveis: para quem?* Bauru: Canal 6, 2017. 285 p.
- SILVA, F.L. *Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200015>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- THE WORLD BANK. *Um ajuste justo: eficiência e equidade dos gastos públicos no Brasil*. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-%C3%ADntese>>. Acesso em: 10 ago. 2023.